

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

URŠKA LAPUH PODBEVŠEK

***Inšpektorat RS za okolje in prostor
kot nadzorni in prekrškovni organ***

MAGISTRSKO DELO

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

URŠKA LAPUH PODBEVŠEK

***Inšpektorat RS za okolje in prostor
kot nadzorni in prekrškovni organ***

MAGISTRSKO DELO

Mentor:izr. prof. dr. Marjan BREZOVŠEK

Ljubljana, 2010

Zahvala

Za strokovno pomoč in usmeritve pri nastajanju magistrskega dela se iskreno zahvaljujem mentorju izr. prof. dr. Brezovšku.

Zahvaljujem se tudi sodelavcem Inšpektorata RS za okolje in prostor, ki so mi nudili pomoč in podporo s posredovanjem informacij in podatkov z obravnavanega področja.

Posebna zahvala pa gre mojim najbližjim za potrpežljivost in vzpodbudo.



IZJAVA O AVTORSTVU magistrskega dela

Podpisani/-a Urška Lapuh Podbevšek, z vpisno številko 21051194, sem avtor/-ica magistrskega dela z naslovom:
Inšpektorat RS za okolje in prostor kot nadzorni in prekrškovni organ.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo magistrsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko magistrskega dela ter soglašam z objavo magistrskega dela v zbirki »Dela FDV«.

V Ljubljani, dne 7.5.2010

Podpis avtorja/-ice: _____

INŠPEKTORAT RS ZA OKOLJE IN PROSTOR KOT NADZORNI IN PREKRŠKOVNI ORGAN

Povzetek

Inšpektorat RS za okolje in prostor je inšpekcijski organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor in opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem predpisov in splošnih aktov, ki urejajo varstvo okolja in narave ter ekološki nadzor na državni meji, vodni režim, urejanje voda in gospodarjenje z njimi, urejanje prostora in naselij, graditev objektov in izvedbo gradbenih konstrukcij, izpolnjevanje bistvenih zahtev za objekte, stanovanjske zadeve in geodetske dejavnosti. Inšpektorji izvajajo postopek inšpekcijskega nadzora v skladu z Zakonom o inšpekcijskem nadzoru, kot pooblaščenice uradne osebe prekrškovnega organa pa vodijo tudi prekrškovne postopke. V magistrskem delu je opredeljen pojem nadzora in njegov pomen za družbo, kot osrednji element okoli katerega teče beseda pa je predstavljen Inšpektorat RS za okolje in prostor. Z namenom lažjega razumevanja je predstavljena zgodovina inšpekcijskih in prekrškovnih organov v Sloveniji ter razpetost prekrškovnega postopka med kaznovalno in upravno sfero. Analizirani so statistični podatki Inšpektorata RS za okolje in prostor o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih ter statistični podatki o prekrških. Eden izmed poudarkov magistrskega dela je na (pre)mnoгих spremembah prekrškovne zakonodaje, za katere Jenull pravi, da "/.../ je katalog vseh napak, ki jih je možno storiti pri upravljanju velikega pravnega podsistema, da si skoraj ni mogoče zamisliti, kako bi škodo še bilo možno povečati (Jenull 2008b, 3)". Omenjena tematika se mi zdi zelo zanimiva, družbeno relevantna in aktualna, zato sem se tudi odločila, da jo podrobneje predstavim v pričujočem magistrskem delu.

Ključne besede: Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor, inšpekcijski organ, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpektor, prekrškovni organ, prekrškovni postopek.

**INSPECTORATE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA FOR THE
ENVIRONMENT AND SPATIAL PLANNING AS A SUPERVISORY AND
ADMINISTRATIVE OFFENCE BODY**

Summary

The Inspectorate of the Republic of Slovenia for the Environment and Spatial Planning is a supervisory body under the Ministry of the Environment and Spatial Planning and it performs the duties of inspectorate control over the implementation of regulations and general acts, which manage environmental protection and conservation of nature as well as ecological control at the National Border, water regime, water regulation and management of these, spatial and urban planning, construction and execution of civil engineering structures, fulfilling of essential demands for constructions, housing matters and geodetic activities. The inspectors carry out the inspectorate control procedure in accordance with the Inspection Act, as well as conduct violation procedures as authorised officers of the administrative offence body. In the Master's Thesis the term control is defined as well as its significance for society. As the basic element of the debate the Inspectorate of the Republic of Slovenia for the Environment and Spatial Planning is presented. In order to facilitate the understanding the history of supervisory and administrative offence bodies in Slovenia is presented and the stretch of the violation procedure between the punitive and administrative spheres. The statistical data about inspection actions and measures and statistical data regarding offences of the Inspectorate of the Republic of Slovenia for the Environment and Spatial Planning are analysed. One of the key points of the Master's Thesis is also the (too) many changes of the minor offence legislation for which Jenull says that “/.../ it is the catalogue of all mistakes which can be done when managing a big legal subsystem and that it is almost unthinkable how the damage could be increased (Jenull 2008b, 3)”. I find the mentioned topic very fascinating, socially relevant and topical and that is why I have decided to present it in a more detailed manner in the following Master's Thesis.

Key terms: Inspectorate of the Republic of Slovenia for the Environment and Spatial planning, supervisory body, inspectorate control procedure, inspector, administrative offence body, violation procedure.

KAZALO

1	TEMELJNA OPREDELITEV MAGISTRSKEGA DELA	11
1.1	IZHODIŠČA IN OMEJITVE DELA	11
1.2	CILJI IN NALOGE MAGISTRSKEGA DELA	14
1.3	DEFINIRANJE HIPOTEZ	15
1.4	METODOLOGIJA DELA	17
2	UVOD	18
2.1	OPREDELITEV POJMA: NADZOR, ZUNANJI NADZOR, NOTRANJI NADZOR, NADZOR V SISTEMU DRŽAVNE UPRAVE	18
2.2	OSNOVNO POSLANSTVO INŠPEKTORATOV IN UMESTITEV V SISTEM DRŽAVNE UPRAVE	21
2.3	OPREDELITEV NALOG INŠPEKTORATA/INŠPEKTORAT RS ZA OKOLJE IN PROSTOR	22
2.4	SESTAVA INŠPEKTORATA/INŠPEKTORAT RS ZA OKOLJE IN PROSTOR...	25
2.5	INŠPEKCIJSKI POSTOPEK	29
2.6	INŠPEKTOR: POLOŽAJ, PRAVICE, OBVEZNOSTI, POOBLASTILA	31
2.7	STATISTIČNI PODATKI O INŠPEKCIJSKIH DEJANJH IN UKREPIH TER NJIHOVA ANALIZA	34
3	PREKRŠKOVNO PRAVO	39
3.1	RAZVOJ PREKRŠKOVNIH ORGANOV V REPUBLIKI SLOVENIJI	39
3.2	RAZPETOST PREKRŠKOVNEGA PRAVA MED UPRAVNO IN KAZNOVALNO SFERO	42
3.3	PRIMERJALNOPRAVNI VIDIK UREJENOSTI PREKRŠKOVNEGA PRAVA V DRUGIH DRŽAVAH	46
4	INŠPEKTORAT PRED LETOM 2005 – PRIMER INŠPEKTORAT RS ZA OKOLJE IN PROSTOR	49
4.1	SPLOŠNO	49
4.2	PRISTOJNOST ZA IZREKANJE MANDATNIH KAZNI PO ZAKONU O INŠPEKCIJSKEM NADZORU, PREDLOGI SODNIKOM ZA PREKRŠKE IN OBDOLŽILNI PREDLOGI	51
5	INŠPEKTORAT PO LETU 2005 – PRIMER INŠPEKTORAT RS ZA OKOLJE IN PROSTOR	57

5.1	ZP-1, ZP-1A, ZP-1B, ZP-1C, ZP-1D, ZP-1E, ZP-1F IN PRISTOJNOSTI INŠPEKTORJEV KOT URADNIH OSEB PO ZP-1	57
5.1.1	Splošno	57
5.1.2	Zakon o prekrških ZP-1	58
5.1.3	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1A	65
5.1.4	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1B.....	66
5.1.5	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1C.....	66
5.1.6	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1D	69
5.1.7	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1E.....	70
5.1.8	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1F	74
5.2	STATISTIČNI PODATKI O PREKRŠKIH IN NJIHOVA ANALIZA	75
6	ZAKLJUČEK.....	84
7	LITERATURA	88

KAZALO SLIK

<i>Slika 2.1:</i> Shema sistema nadzora	19
<i>Slika 2.2:</i> Razmerje med inšpektorji in ostalimi delavci inšpektorata v letu 2008	28

KAZALO TABEL

<i>Tabela 2.1:</i> Število inšpektorjev in nadzornikov v razmerju z ostalimi uslužbenci inšpektorata v letu 2008.....	28
<i>Tabela 2.2:</i> Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2003.....	35
<i>Tabela 2.3:</i> Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2004.....	35
<i>Tabela 2.4:</i> Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2005.....	36
<i>Tabela 2.5:</i> Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2006.....	36
<i>Tabela 2.6:</i> Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2007.....	37
<i>Tabela 2.7:</i> Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2008.....	37
<i>Tabela 4.1:</i> Podatki o številu predlogov sodnikom za prekrške in vloženih kazenskih ovadbah za leto 2003.	54
<i>Tabela 4.2:</i> Podatki o številu predlogov sodnikom za prekrške, vloženih kazenskih ovadbah in mandatnih kaznih za leto 2004.....	55
<i>Tabela 5.1:</i> Podatki o številu izdanih plačilnih nalogov in odločb o prekršku ter vloženih zahtev za sodno varstvo za leto 2005.....	75
<i>Tabela 5.2:</i> Podatki o številu izdanih plačilnih nalogov in odločb o prekršku ter vloženih zahtev za sodno varstvo za leto 2006.....	76
<i>Tabela 5.3:</i> Podatki o številu izdanih plačilnih nalogov in odločb o prekršku ter vloženih zahtev za sodno varstvo za leto 2007.....	76
<i>Tabela 5.4:</i> Podatki o številu izdanih plačilnih nalogov in odločb o prekršku ter vloženih zahtev za sodno varstvo za leto 2008.....	77

SEZNAM OKRAJŠAV IN KRATIC

IRSOP – Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor

ZIN – Zakon o inšpekcijskem postopku

ZP – Zakon o prekrških (Uradni list SRS, št. 25/1983 s spremembami)

ZP-1 – Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 7/2003 s spremembami)

ZST-1 – Zakon o sodnih taksah

ZUP – Zakon o splošnem upravnem postopku

ZKP – Zakon o kazenskem postopku

ZUDPPKZ – Zakon o ustavitvi določenih postopkov o prekrških in odpustitvi izvršitve določenih kazni zapora

Konvencija – Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic

npr. – na primer

t. i. – tako imenovan

itd. – in tako dalje

ipd. – in podobno

popr. – popravljeno

PN – plačilni nalog

ODL – odločba o prekršku

ZSV – zahteva za sodno varstvo

1 TEMELJNA OPREDELITEV MAGISTRSKEGA DELA

1.1 IZHODIŠČA IN OMEJITVE DELA

Vsaka organizacija in vsaka družba v svojem sistemu delovanja potrebuje nadzor. Nobena izjema pri tem ni tudi država, kjer je organiziran zunanji nadzor – kot odzivno-preventivni sistem in notranji nadzor – kot opozorilni sistem (Golob 1997, 328–329). V skupino zunanjega nadzora štejemo tudi inšpekcijski nadzor, ki ga opravljajo državni (upravni) organi na podlagi zakonskega pooblastila. In sicer Zakon o državni upravi¹ v 10. členu določa, da uprava opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov, inšpekcijski nadzor pa ureja poseben zakon². Inšpekcijski nadzor opravljajo inšpektorji – uradne osebe s pooblastili, pristojnostmi, pravicami in odgovornostmi.

V letu 2004 je bil sprejet Zakon o prekrških³, ki je začel veljati 1. 1. 2005 in na področje prekrškovnega prava prinesel nujno potrebne spremembe – prekrškovne organe in uvedbo hitrega postopka. Pri stalni razpetosti prekrškov med upravno in kaznovalno sfero je bila verjetno odločilnega pomena učinkovitost, saj so bila sodišča preobremenjena s t. i. bagatelnimi prekrški, zaradi množice zadev pa je bil institut zastaranja še kako (pre)pogosto uporabljen. Tako so med drugim tudi inšpekcijski organi postali prekrškovni organi, v enem organu pa se je združila tako funkcija odkrivanja kot tudi funkcija odločanja o prekršku.

Kljub temu da je prekrškovni postopek urejen s posebnim zakonom – Zakonom o prekrških, pa se v postopku na podlagi 58. člena Zakona o prekrških smiselno uporabljajo tudi določbe Zakona o splošnem upravnem postopku⁴ in Zakona o kazenskem postopku⁵. S tem je, po mojem mnenju, nedvoumno prikazana dvojna narava prekrškovnega postopka, saj naj bi upravni postopek in upravni (inšpekcijski) organi na eni strani prispevali k hitrosti in učinkovitosti postopka, poleg tega pa nekatere kazenskopravne določbe

¹ Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/2005 – ZDU-1-UPB4, 126/2007).

² Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 43/2007 – ZIN-UPB1).

³ Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 3/2007 – ZP-1-UPB4, 29/2007, 58/2007, 16/2008, 17/2008, 21/2008, 108/2009).

⁴ Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/2006 – ZUP-UPB2, 105/2006, 126/2007, 65/2008).

⁵ Zakon o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/2007 – ZKP-UPB4, 102/2007, 21/2008, 23/2008, 65/2008, 68/2008).

zagotavljajo minimalne standarde kazenskega prava, ki jih je potrebno upoštevati tudi na področju prekrškovnega postopka in s tem pri izrekanju prekrškovnih sankcij. Nenazadnje pa je potrebno zagotoviti tudi ustavnopravne pravice, in sicer pravico do pravnega sredstva ter sodnega varstva, poleg tega pa je potrebno spoštovati načelo zakonitosti v kazenskem postopku, ki ga smiselno enako povzema tudi 2. člen Zakona o prekrških.

Glede na zgoraj navedena dejstva lahko ugotovimo, da inšpekcijski organi v precejšnji meri posegajo v življenja posameznikov, tako s pooblastili, ki jim jih nalaga Zakon o inšpekcijskem nadzoru in področna materialna zakonodaja, kot tudi z določili Zakona o prekrških. Predpisi pa se neprestano spreminjajo in dopolnjujejo – Zakon o prekrških je bil v teh letih že šestkrat spremenjen – s tem pa se spreminjajo tudi naloge in pooblastila inšpektorjev. Prav zato se mi zdi to področje še posebej zanimivo in bi želela inšpekcijske organe in njihove postopke – predvsem pa tudi obširneje problematiko prekrškovnega prava – dodatno predstaviti v svojem magistrskem delu. Na posameznih delih se bom natančneje posvetila oziroma osredotočila na delovanje in pristojnosti Inšpektorata RS za okolje in prostor.

V nadaljevanju na kratko opisujem potek oziroma strukturo magistrskega dela.

Tako bodo v **prvem poglavju** pojasnjena izhodiščna pojasnila o obravnavani temi, ki bodo predstavila oziroma utemeljila znanstveno relevantnost predlagane teme, pri tem bodo opredeljeni tudi cilji in naloge magistrskega dela. Podanih bo tudi nekaj hipotez, ki jih bom v zaključku poskusila potrditi oziroma ovreči. Pojasnjena bo tudi metodologija dela in način pridobivanja podatkov.

V **drugem poglavju** se bom posvetila opredelitvi pojma nadzor in njegovega mesta ter funkcije v družbi in državi. Predstavila bom osnovno poslanstvo inšpektoratov ter njihovo umeščenost v sistem državne uprave. Besede bodo namenjene tudi opredelitvi nalog in sestavi inšpektoratov, predstavitvi inšpekcijskega postopka ter pravic, obveznosti in pooblastil, ki jih inšpektorjem nalaga pozitivna zakonodaja. V tem poglavju bo podrobneje predstavljen tudi Inšpektorat RS za okolje in prostor.

Predstavitvi prekrškovnega prava je namenjeno **tretje poglavje**, kjer bo beseda tekla tudi o razpetosti prekrškovnega prava med upravno in kaznovalno sfero. V tem poglavju bo podan tudi primerjalnopravni vidik urejenosti prekrškovnega prava v drugih državah.

Četrto poglavje bo namenjeno predstavitvi inšpektoratov in prekrškovnega postopka pred 1. 1. 2005 – torej pristojnosti, ki so jih imeli inšpektorji pred uveljavitvijo Zakona o prekrških.

Eden izmed poudarkov magistrskega dela bo podan v **petem poglavju**, saj bo pojasnjeno delovanje inšpektoratov po letu 2005, in sicer bo to poglavje govorilo o prekrškovnih organih in njihovih pooblaščenih uradnih osebah ter vodenju hitrega postopka. Posvetila se bom tudi nenehnemu spreminjanju prekrškovne zakonodaje in analizi sprememb in dopolnitev ter s tem čedalje večji zapletenosti in nejasnosti prekrškovnega postopka. Prikazana bo vzporednost inšpekcijskega in prekrškovnega postopka, opredeljene bodo pravice zavezanca v inšpekcijskem postopku oziroma kršitelja v prekrškovnem postopku, pojasnjeni bodo tudi načini pridobitve dokazov, izdaje aktov v postopku, koriščenje pravnih sredstev ... Med drugim se bom posvetila tudi stroškom inšpekcijskega in prekrškovnega postopka, saj se je v praksi pokazalo, da se tudi glede letih pojavljajo problemi, in sicer plačilna nedisciplina, neizterljivost, v prekrškovnem postopku pa se s 1. 1. 2009 uvaja sprememba, in sicer prekrškovni organi namesto povprečnine izrekajo sodno takso.

V zaključnem **šestem poglavju** bom preizkusila podane hipoteze ter dodala moje mnenje oziroma videnje prihodnosti inšpektoratov kot nadzornih in prekrškovnih organov.

1.2 CILJI IN NALOGE MAGISTRSKEGA DELA

Predmetno magistrsko delo bo zasledovalo naslednje cilje in namene:

- opredelitev pojma nadzor,
- predstavitev inšpektorata kot nadzornega (inšpekcijskega) in prekrškovnega organa,
- predstavitev Inšpektorata RS za okolje in prostor,
- inšpekcijski postopek in opredelitev uradne osebe – inšpektorja (položaj, pravice, obveznosti, pooblastila),
- prekrški med upravnim in kaznovalnim pravom,
- primerjalnopravni pogled glede na ostale države,
- pregled pravne urejenosti in problematike prekrškovnega prava v Sloveniji z analizo posameznih sprememb in dopolnitev Zakona o prekrških,
- opredelitve pričakovanih in predlaganih sprememb na področju prekrškovnega prava.

1.3 DEFINIRANJE HIPOTEZ

1. HIPOTEZA: Hitrost sprememb prekrškovne zakonodaje povzroča neskladje in ne dosega želenega namena.

Prekrškovna zakonodaja se spreminja (pre)hitro – v teh letih je bil Zakon o prekrških že šestkrat spremenjen, z vsako nadaljnjo spremembo tega zakona pa se na eni strani večajo pristojnosti prekrškovnih organov in uvajajo novi instituti, kar na drugi strani onemogoča izoblikovanje sodne prakse. Navedeno pa vodi v neskladje z drugimi predpisi in se tako ne doseže namena, ki naj bi ga v osnovi prekrškovno pravo imelo. Svojo tezo lahko podprem tudi z citatom Jenulla - strokovnjaka na prekrškovnem področju: "Dogajanje na področju prekrškov je prav šolski primer, kako zakonodajna, izvršilna in sodna oblast ne smejo delovati." (Jenull 2008b, 3).

2. HIPOTEZA: Eden izmed osnovnih namenov ZP-1 je bil razbremenitev sodišč, vendar praksa kaže drugače.

Z ustanovitvijo prekrškovnih organov in tako s prenosom odločanja o "manjših" prekrških naj bi se razbremenilo sodišča – trend odpravljanja zaostankov. Vendar menim, da se v praksi to ni zgodilo, je pa to vplivalo na večji pripad zadev na prekrškovne organe. Pri tem je potrebno upoštevati in primerjati tudi obseg dela inšpektorja z obsegom dela sodnika za prekrške in suportom oziroma osebjem, ki ga ima posamezna uradna oseba, nenazadnje pa tudi s plačilom za opravljeno delo.

3. HIPOTEZA: Pravnomočna odločitev v inšpekcijskem postopku lahko ogrozi legitimnost pravnomočne odločitve o prekršku.

V zvezi s to hipotezo mislim na primere, ko je bila izdana odločba v inšpekcijskem postopku, a je bila kasneje na podlagi pravnih sredstev odpravljena, prekrškovni postopek pa ne pozna izrednega pravnega sredstva (obnove postopka), s katerim bi lahko sanirali že izrečene prekrškovne odločitve.

4. HIPOTEZA: Prekrškovno pravo – razpeto med upravnim in kaznovalnim pravom.

Že pregled skozi preteklo ureditev tega področja kaže na razpetost med upravno in kaznovalno sfero. Namreč, vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku je na prvi stopnji pridržano prekrškovnim (upravnim) organom, ki pri svojem delu smiselno uporabljajo določbe Zakona o splošnem upravnem postopku kot tudi Zakona o kazenskem postopku. Evropsko sodišče za človekove pravice pa meni, da v okvir kazenskih zadev spadajo tudi prekrški in zato je potrebno tudi v teh postopkih zagotoviti standarde in garancije, ki jih obsega 6. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah (Tratar 2002, 1429).

1.4 METODOLOGIJA DELA

Za izdelavo magistrskega dela predvidevam uporabo različnih metod raziskovanja:

1. analitično metodo:
 - analiza primarnih normativnih aktov (pri tem je mišljena predvsem analiza zakonodaje in analiza ostalih pravnih virov na področju prekrškovnega prava);
 - sekundarna analiza domače in tuje znanstvene literature;
 - analiza pomembnih člankov, objavljenih v strokovnih revijah;
2. deskriptivno metodo:

s katero bodo opredeljeni osnovni pojmi, preteklo in obstoječe stanje, podana pa bo tudi subjektivna ocena verjetnega bodočega stanja na predmetnem področju;
3. primerjalno metodo:

v namen ugotavljanja urejenosti prekrškovnega prava v drugih državah;
4. zgodovinsko metodo:

predstavila bom zgodovinski pregled razvoja prekrškovnega prava in inšpekcijskega nadzorstva.

Poleg navedenega naj omenim, da je pri raziskovanju, zbiranju in obdelavi pridobljenih podatkov potrebno podatke tudi ustrezno razvrstiti, ovrednotiti ter medsebojno primerjati; torej predvidevam tudi uporabo indukcije, dedukcije in sinteze.

Pri zbiranju podatkov se bom posluževala predvsem veljavne zakonodaje, saj le-ta določa temelj pravne ureditve inšpekcijskega postopka in prekrškovnega prava, pa tudi predlogov predpisov, ki velikokrat pripomorejo k razumevanju in namenu predpisa oziroma njegovih posameznih institutov ter so v pomoč pri primerjalnem pregledu predmetnega področja v drugih državah. Najpomembnejše mesto pri pridobivanju podatkov pa bodo predstavljali članki iz raznih strokovnih revij (pri tem je mišljena predvsem Pravna praksa).

Na tem mestu velja omeniti tudi internet, saj v današnjem času predstavlja lažji in enostavnejši način pridobitve raznih podatkov – tako pravnih virov kot tudi nekaterih člankov, statističnih podatkov, poročil institucij in judikatov, ki jih bom potrebovala za predstavitev inšpekcijskega in prekrškovnega postopka.

2 UVOD

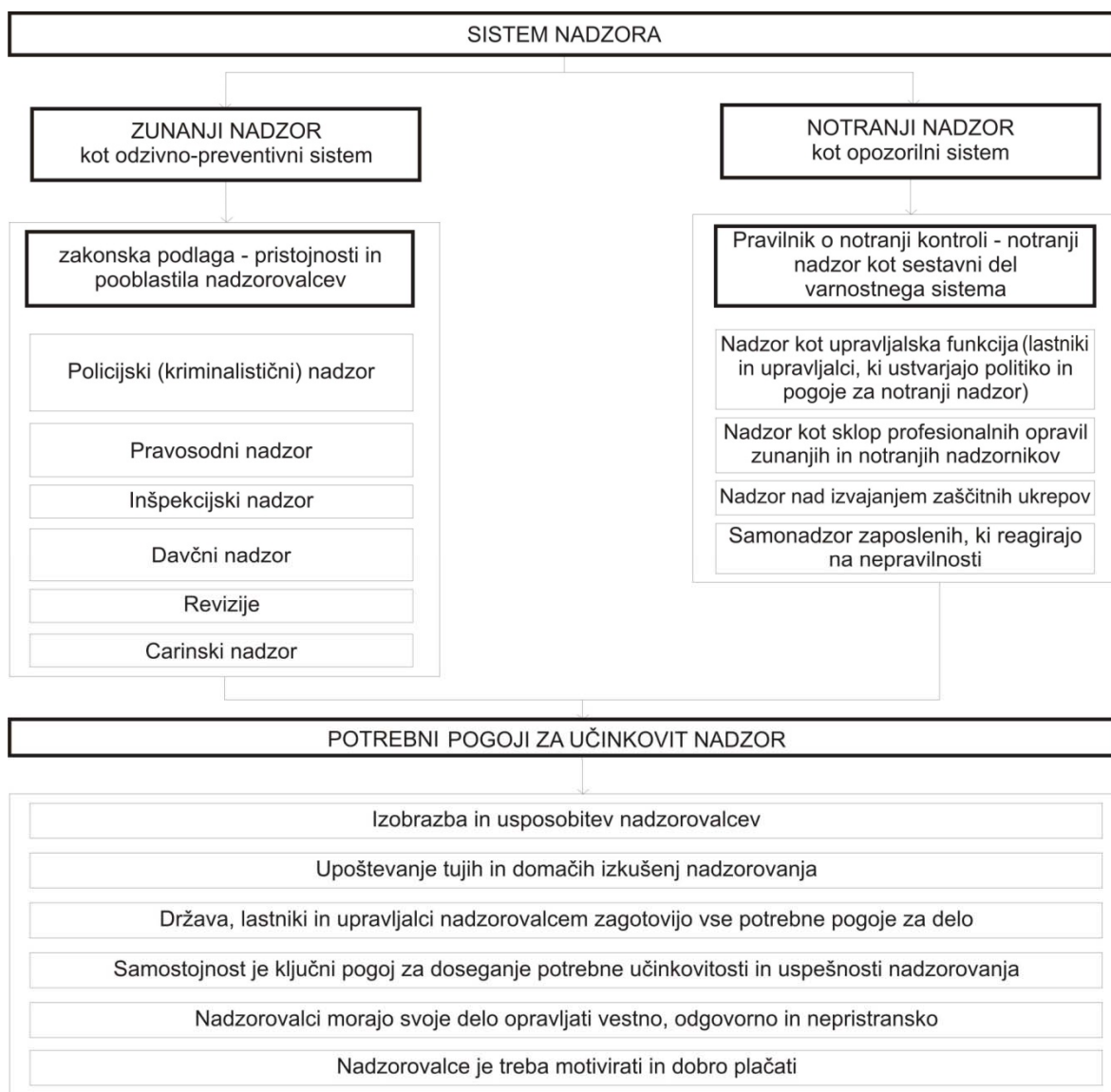
2.1 OPREDELITEV POJMA: NADZOR, ZUNANJI NADZOR, NOTRANJI NADZOR, NADZOR V SISTEMU DRŽAVNE UPRAVE

Menim, da je tudi v svobodni in demokratični družbi nadzor nujno potreben, saj se na ta način vzdržuje red ter možnost sobivanja ljudi – tako lahko nadzor opredelimo kot sredstvo ali tudi proces za obvladovanje javnega življenja. Velikokrat pa ima pojem nadzor negativni prizvok, ker večina ljudi to razume kot neko omejevanje svobode oziroma ravnanja posameznika ter tudi družbe kot celote.

Slovar slovenskega knjižnega jezika na splošno opredeljuje pojem nadzor oziroma nadzorstvo kot: sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti; s prilastkom organ, urad, ki opravlja tako pregledovanje (devizno nadzorstvo – devizna inšpekcija); opazovanje, pregledovanje zaradi ugotavljanja položaja, stanja česa; prizadevanje, skrb za pravilno ravnanje, vedenje, delo koga. Ko naveden pojem primerjamo s pojmom inšpekcija, je razvidno, da Slovar slovenskega knjižnega jezika med temi pojmi ne razlikuje, saj tudi inšpekcijo opredeljuje kot sistematično pregledovanje, spremljanje poteka ali razvoja česa, zlasti določene dejavnosti; nadzorovanje, nadzor; s prilastkom organ, urad, ki opravlja tako pregledovanje, nadzorstvo (Slovar slovenskega knjižnega jezika 2002, 305, 598).

Golob meni, da je vsaka dejavnost v določeni meri podvržena notranjemu in zunanjemu nadzoru oziroma nadzorovanju, ki ga izvajajo potrjeni in pooblašeni strokovnjaki in usposobljeni notranji kontrolorji. Nadalje nadzorovanje razmejuje kot odzivno dejavnost, ki se sproži ob konkretni informaciji o napakah, nepravilnostih, kaznivih dejanjih, na drugi strani pa kot preprečevalno dejavnost, ki na podlagi preteklih izkušenj in načrtnega pristopa vnaprej odvrča od nevarnosti, ogroženosti in tveganj (Golob 1997, 328). Avtor v svojem delu opredeljuje in razmejuje tudi pojma zunanji in notranji nadzor, kar najbolje prikazuje naslednja slika:

Slika 2.1: Shema sistema nadzora.



Vir: Golob (1997, 329).

Iz navedene sheme je razvidno, da zunanji nadzor, kot odzivno preventivni sistem oziroma dejavnost, opravljajo državni organi, ki imajo zakonsko podlago in zakonsko predpisana pooblastila. Pri tem kot zunanji nadzor opredeljuje policijski (kriminalistični) nadzor, pravosodni nadzor, inšpekcijski nadzor, davčni nadzor, revizije ter carinski nadzor. Notranji nadzor pa je po Golobovem mnenju pojmovan kot opozorilni sistem, ki ga pogovorno imenujemo tudi "notranja kontrola". Avtor kot podlago za notranji nadzor navaja pravilnik o notranji kontroli in meni, da je notranji nadzor sestavni del varnostnega sistema; notranji nadzor pa razdeljuje na:

- a) nadzor kot upravljalska funkcija,
- b) nadzor kot sklop profesionalnih opravil zunanjih in notranjih nadzornikov,
- c) nadzor nad izvajanjem zaščitnih ukrepov in
- d) samonadzor zaposlenih, ki reagirajo na nepravilnosti.

Avtor pa je na tem mestu opredelil več potrebnih pogojev za učinkovit nadzor in sicer med drugim izobrazbene in usposobljene nadzorovalce, zagotovitev potrebnih pogojev za delo nadzorovalcev, vestno, odgovorno, nepristransko in s tem tudi samostojno delo nadzorovalcev, nenazadnje pa je potrebno nadzorovalce tudi ustrezno motivirati in plačati (Golob 1997, 329).

Na tem mestu lahko omenimo še en pomen zunanjega in notranjega nadzora, ki se nanaša na samo upravno delovanje, ki je prav tako podvrženo določenemu nadzoru. In sicer govorimo o zakonitosti delovanja uprave in njenega delovanja. V tem smislu si notranji nadzor razlagamo kot instančni nadzor – torej ga izvajajo višji upravni organi nad nižjimi upravnimi organi. Sodno nadzorstvo upravnega delovanja pa lahko štejemo kot zunanji nadzor (zunanji nadzor torej opravljajo organi, ki niso medsebojno hierarhično ali organizacijsko povezani), navedeno pa garantira že ustava sama (Grad in drugi 1996, 163).

Ugotovimo lahko, da je državna uprava tako subjekt kot tudi objekt nadzora – torej nadzoruje in je tudi sama nadzorovana. Kot subjekt tako nastopa npr. kot inšpekcijski organ; državno upravo, kot objekt nadzora, pa nadzorujejo in omejujejo že sama ustava, parlament, sodstvo. Iz tega lahko povzamemo, da mora biti vsaka oblast nadzorovana in načelo delitve oblasti, ki loči državno oblast na sodno, zakonodajno in izvršilno z zahtevo, da te državne naloge opravljajo različne osebe in različni državni organi ter so medsebojno omejeni, je garant, ki preprečuje zlorabo oblasti. Navedeno načelo organe državne oblasti pojmuje kot relativno samostojne in neodvisne, pri tem pa je potrebno poudariti, da je za te organe značilno medsebojno sodelovanje, med njimi pa je vzpostavljen t. i. sistem zavor in ravnovesij (*checks and balances*), kar onemogoča prevlado ene veje oblasti nad drugo (Montesquieu v Grad in drugi 1996, 37–38).

2.2 OSNOVNO POSLANSTVO INŠPEKTORATOV IN UMESTITEV V SISTEM DRŽAVNE UPRAVE

V Republiki Sloveniji je uveljavljeno načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Že Ustava Republike Slovenije⁶ določa, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva⁷. Nadalje je določeno tudi, da upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov, samo organizacijo uprave in njene pristojnosti pa ureja zakon⁸. Tako tudi Zakon o državni upravi⁹ določa, da državna uprava, kot del izvršilne oblasti izvršuje upravne naloge in opravlja svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov¹⁰. Predmetni zakon opredeljuje izvršilne naloge uprave in tako določa, da uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade¹¹. In nenazadnje omenjeni zakon upravo pooblašča, da opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov, le-tega pa ureja poseben zakon¹².

Upravne naloge v Republiki Sloveniji opravljajo ministrstva, organi v sestavi in upravne enote. Zakon o državni upravi, kot poglobilni predpis, določa, da se organ v sestavi ministrstva ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega nadzora in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog¹³. Nadalje 21. člen Zakona o državni upravi še natančneje opredeljuje organe v sestavi ministrstva, saj določa, da se upravni organ v sestavi ministrstva ustanovi z uredbo, in sicer, kot sem že omenila, za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog ali če je zaradi narave nalog ali

⁶ Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33I/1991I, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006).

⁷ 121. člen Ustave Republike Slovenije.

⁸ 120. člen Ustave Republike Slovenije.

⁹ Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/2005 – ZDU-1-UPB4, 126/2007, 48/2009).

¹⁰ 1. in 2. člen Zakona o državni upravi.

¹¹ 9. člen Zakona o državni upravi.

¹² 10. člen Zakona o državni upravi.

¹³ 14. člen zakona o državni upravi.

delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti pri opravljanju nalog.

Pri navedeni zakonski opredelitvi organa v sestavi – v pričujočem delu je to inšpektorat – naj že na tem mestu podam svoje mnenje, da inšpekcijsko nadzorstvo nedvomno opravlja eno izmed tistih upravnih nalog, ki zahteva čim večjo stopnjo samostojnosti, saj gre za specifično področje, kjer je potrebno zagotoviti tudi objektivnost in s tem učinkovitost ter kakovost.

Na tem mestu je smiselno pojasniti tudi razmerje med ministrstvom in njegovim organom v sestavi. Namreč, minister daje organu v sestavi usmeritve za njegovo delo in obvezna navodila za delo ter mu naloži, da v mejah svoje pristojnosti opravi določene naloge ali sprejme določene ukrepe ter o tem tudi poroča, nadalje sprejme program dela organa v sestavi in, kar je bistvenega pomena ter kaže tudi na velik vpliv ministrstva – minister predstavlja organ v sestavi pred državnim zborom in vlado¹⁴.

2.3 OPREDELITEV NALOG INŠPEKTORATA/INŠPEKTORAT RS ZA OKOLJE IN PROSTOR

Organ v sestavi – inšpektorat se torej ustanovi z uredbo vlade. Uredba o organih v sestavi ministrstev¹⁵ določa organe v sestavi ministrstev, poimenovanje predstojnice oziroma predstojnika, delovna področja organov v sestavi in merila, po katerih se določa, v katerih primerih ministrstvo izvaja za organ v sestavi naloge strokovne pomoči predstojniku na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi oziroma drugimi viri¹⁶.

Tako predmetna uredba v 12. členu določa, da je Inšpektorat RS za okolje in prostor organ v sestavi Ministrstva za okolje in prostor, ki opravlja naloge inšpekcijskega nadzora nad izvrševanjem predpisov in splošnih aktov, ki urejajo varstvo okolja in narave ter ekološki nadzor na državni meji, vodni režim, urejanje voda in gospodarjenje z njimi,

¹⁴ 23. člen Zakona o državni upravi.

¹⁵ Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/2003, 45/2004, 86/2004, 138/2004, 52/2005, 82/2005, 17/2006, 76/2006, 132/2006, 41/2007, 64/2008, 63/2009).

¹⁶ 1. člen Uredbe o organih v sestavi ministrstev.

urejanje prostora in naselij, graditev objektov in izvedbo gradbenih konstrukcij, izpolnjevanje bistvenih zahtev za objekte, stanovanjske zadeve in geodetske dejavnosti.

Inšpektorat RS za okolje in prostor je glede na pristojnosti notranje razdeljen na tri inšpekcije:

- inšpekcija za prostor,
- inšpekcija za okolje in naravo,
- stanovanjska inšpekcija.

Inšpekcija za prostor se sestoji tako iz gradbenih inšpektorjev kot tudi geodetske inšpektorice. Nadzor nad gradnjo objektov, s tem pa tudi preprečevanje nedovoljene gradnje in nadziranje izpolnjevanja z zakonom predvidenih bistvenih zahtev glede lastnosti objektov, je osnovna naloga gradbene inšpekcije. Geodetska inšpekcija opravlja nadzorstvo nad izvajanjem zakonov in drugih predpisov s področja geodetske dejavnosti, izvajanjem le-te dejavnosti in storitev. Delovno področje inšpekcije za prostor torej vsebuje naslednja področja: graditev objektov in gradbenih konstrukcij, izpolnjevanje bistvenih zahtev za objekte in geodetske dejavnosti. Pristojnosti in pooblastila inšpekcije za prostor so določene z Zakonom o graditvi objektov¹⁷, Zakonom o urejanju prostora¹⁸, Zakonom o geodetski dejavnosti¹⁹, Zakonom o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot²⁰, Zakonom o evidentiranju nepremičnin²¹ in v drugih zakonskih in podzakonskih predpisih. Glede na navedene predpise so torej naloge gradbenih inšpektorjev in geodetske inšpektorice nadzor nad gradnjo objektov, poleg tega pa se nadzira tudi, ali so bili pri prostorskem načrtovanju upoštevani predpisi s področja urejanja prostora, ali so pri projektiranju upoštevani predpisi s področja graditve objektov, ali so izpolnjeni pogoji za začetek gradnje ali drugih del, ali se gradnja izvaja v skladu z izdanim gradbenim dovoljenjem, ali se objekti gradijo in so zgrajeni in vzdrževani tako, da zagotavljajo zanesljivost ter izpolnjujejo bistvene zahteve, ali so izpolnjeni pogoji za začetek uporabe objektov, ali osebe, ki opravljajo dejavnost prostorskega načrtovanja,

¹⁷ Zakon o graditvi objektov (Uradni list RS, št. 102/2004 – ZGO-1-UPB-1, 14/2005 – popr., 92/2005, 93/2005, 111/2005, 120/2006, 126/2007, 57/2009, 108/2009).

¹⁸ Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/2002, 8/2003-popr., 58/2003, 33/2007, 108/2009).

¹⁹ Zakon o geodetski dejavnosti (Uradni list RS, št. 8/2000, 1/2001, 44/2003, 100/2003, 47/2006, 45/2008).

²⁰ Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot (Uradni list RS, št. 52/2000).

²¹ Zakon o evidentiranju nepremičnin (Uradni list RS, št. 47/2006, 65/2007).

projektiranja, revidiranja, gradnje in gradbenega nadzora, izpolnjujejo zakonske pogoje, nadzor nad opravljanjem geodetskih storitev itd.

Inšpekcija za okolje in naravo ima osnovna pooblastila in pristojnosti v naslednjih zakonih: Zakon o varstvu okolja²², Zakon o ohranjanju narave²³, Zakon o vodah²⁴, Zakon o ravnanju z gensko spremenjenimi organizmi²⁵ ter ostalih zakonih in v množici podzakonskih predpisov. Na podlagi navedenih predpisov inšpektorji Inšpekcije za okolje in naravo delujejo na naslednjih področjih: kakovost zraka, ravnanje z odpadki, kakovost voda, emisije snovi v vode, urejanje voda in gospodarjenje z njimi, varstvo narave, kemikalije in gensko spremenjeni organizmi, industrijsko onesnaževanje in tveganje, hrup, elektromagnetno sevanje itd. Če navedena delovna področja natančneje opredelimo, inšpekcija za okolje in naravo izvaja nadzor nad ravnanjem z odpadki, komunalnimi in industrijskimi odlagališči, sežigalnicami in napravami za sosežig odpadkov, čezmejnem pošiljanjem odpadkov, odpadnimi olji, ravnanjem z odpadno električno in elektronsko opremo, ravnanjem in odstranjevanjem materialov, ki vsebujejo azbest, ravnanjem z odpadki, ki nastajajo pri gradbenih delih, obremenjevanjem tal z vnašanjem odpadkov, ravnanjem z izrabljenimi motornimi vozili, emisijami snovi v vode, posegi na vodna in priobalna zemljišča, varstvom naravnih vrednot, biotsko raznovrstnostjo, vožnjo v naravnem okolju, spremenjenimi genskimi organizmi, napravami, ki lahko povzročijo onesnaževanje večjega obsega, emisijami snovi v zrak, emisijami snovi iz kurilnih naprav, hrupom v okolju iz virov za opravljanje dejavnosti, svetlobnim onesnaževanjem ipd.

Stanovanjski zakon²⁶, kot poglobitni predpis, določa pristojnosti in pooblastila stanovanjskih inšpektorjev, ki delujejo v okviru Stanovanjske inšpekcije Inšpektorata RS za okolje in prostor. Poleg že navedenega zakona pa stanovanjskim inšpektorjem daje pooblastila in pristojnost odločanja tudi Zakon o varstvu kupcev stanovanj in enostanovanjskih stavb²⁷. Glede na navedeno, delovno področje, ki ga pokriva stanovanjska inšpekcija, zajema predvsem nadzor nad uresničevanjem javnega interesa na

²² Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 39/2006 – ZVO-1-UPB1, 49/2006, 66/2006, 112/2006, 33/2007, 57/2008, 70/2008, 108/2009).

²³ Zakon o ohranjanju narave (Uradni list RS, št. 96/2004 – ZON-UPB2, 61/2006, 63/2007, 117/2007, 32/2008).

²⁴ Zakon o vodah (Uradni list RS, št. 67/2002, 110/2002, 2/2004, 41/2004, 57/2008).

²⁵ Zakon o ravnanju z gensko spremenjenimi organizmi (Uradni list RS, št. 67/2002, 73/2004, 23/2005).

²⁶ Stanovanjski zakon (Uradni list RS, 69/2003, 18/2004, 47/2006, 9/2007, 18/2007, 45/2008, 57/2008, 90/2009).

²⁷ Zakon o varstvu kupcev stanovanj in enostanovanjskih stavb (Uradni list RS, št. 18/2004).

stanovanjskem področju – zagotavljanje takšnega stanja večstanovanjske stavbe, da je omogočena njena normalna raba in zagotavljanje pogojev za učinkovito upravljanje večstanovanjskih stavb; pri tem gre tudi za nadzor nad ravnanjem posameznega etažnega lastnika, da vzdržuje stanovanje tako, da se odvrne škoda, ki bi lahko nastala drugim etažnim lastnikom, da se najemniku omogoči normalna uporaba stanovanja, da se zagotovi vzdrževanje skupnih delov, da se določi začasnega upravnika, da se v stanovanju opravlja dejavnost v skladu z izdanim dovoljenjem, pravilno ravnanje z rezervnim skladom, nadzor nad prodajo in oglaševanjem prodaje nepremičnin v skladu z Zakonom o varstvu kupcev stanovanj in enostanovanjskih stavb ipd.

2.4 SESTAVA INŠPEKTORATA/INŠPEKTORAT RS ZA OKOLJE IN PROSTOR

Zakon o državni upravi v 10. členu določa, da uprava opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov, inšpekcijski nadzor pa ureja poseben zakon. Uredba o organih v sestavi ministrstev pa v 2. členu določa, da inšpektorat, kot organ v sestavi, vodi v skladu z zakonom, ki ureja inšpekcijsko nadzorstvo, glavni inšpektor.

Tako je Zakon o inšpekcijskem nadzoru poglobilni predpis, saj ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, pooblastila inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom²⁸. Med drugim zakon predpisuje, da inšpektorji delujejo v okviru inšpekcij, ki se organizirajo za posamezno upravno področje, inšpekcije pa delujejo v inšpektoratih, ki imajo status organa v sestavi posameznega ministrstva. Predpis dovoljuje oblikovanje ustrezne notranje organizacijske enote v skladu s predpisi, ki urejajo notranjo organizacijo in sistemizacijo v organih državne uprave, če v inšpektoratu deluje več inšpekcij²⁹. Inšpektorat vodi in predstavlja glavni inšpektor, prav tako organizira in koordinira delo inšpektorjev ter v okviru svojih pooblastil odgovarja za zakonitost, kakovost in učinkovitost dela inšpekcije. Glavni inšpektor določi tudi letni načrt izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora ter način dodeljevanja zadev posameznim

²⁸ 1. člen ZIN.

²⁹ 8. člen ZIN.

inšpektorjem, pristojnemu ministru in Inšpekcijskemu svetu pa mora posredovati letna poročila o delu inšpektorata³⁰.

Na tem mestu naj omenim še posebno delovno telo, ki skrbi za medsebojno koordinacijo dela in doseganje večje učinkovitosti inšpekcij – Inšpekcijski svet, ki ga vodi minister za javno upravo. Inšpekcijski svet sestavljajo glavni inšpektorji oziroma predstojniki organov, njihova natančnejša organizacija in delo pa ureja Poslovník Inšpekcijskega sveta, ki ga sprejme Inšpekcijski svet v soglasju z Vlado Republike Slovenije. Kot že rečeno, Inšpekcijski svet deluje z namenom večje učinkovitosti delovanja inšpekcij, natančnejše naloge tega delovnega telesa pa so:

- načrtovanje skupnega izvajanja nalog inšpekcijskega nadzora različnih inšpekcij in skrb za hitro prenašanje informacij,
- obravnavanje skupnih strokovnih in organizacijskih vprašanj, povezanih z delovanjem posameznih inšpekcij,
- določanje in spremljanje kazalcev uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti dela inšpekcij,
- načrtovanje in predlaganje usposabljanja javnih uslužbencev v inšpekcijah,
- načrtovanje standardizacije opreme, evidenc in dostopov do baz podatkov, potrebnih za učinkovitejše opravljanje inšpekcijskega nadzora in vodenje prekrškovnih postopkov,
- zagotavljanje skupnega informacijskega sistema za vse inšpekcije, ki si medsebojno izmenjujejo podatke,
- zagotavljanje enotne razlage predpisov, ki se nanašajo na delo inšpekcij,
- zagotavljanje pravne pomoči v zahtevnih operativnih primerih,
- obravnavanje predlogov za spremembe oziroma dopolnitve predpisov,
- sodelovanje pri reševanju vprašanj s področja pristojnosti,
- obravnavanje poročil delovnih teles³¹.

Vendar pa je potrebno pripomniti, da je ustanovitev Inšpekcijskega sveta predvideval že Zakon o inšpekcijskem nadzoru iz leta 2002, le-ta pa še vedno ne izpolnjuje vseh pričakovanj. Namreč, s spremembo Zakona o inšpekcijskem nadzoru leta 2007³², je

³⁰ 10. člen ZIN.

³¹ 3. člen Poslovnika Inšpekcijskega sveta.

³² Zakon o dopolnitvah in spremembah Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 26/2007).

Ministrstvo za javno upravo dobilo pomembnejšo vlogo pri delovanju Inšpekcijskega sveta. V letu 2008 pa sta začeli delovati tudi dve novi storitvi, vendar pa sta namenjeni državljanom in sicer klicni center "Halo inšpekcija" in podportal "Inšpektorati in inšpekcijske službe". Vendar pa sta ti storitvi namenjeni državljanom za zagotovitev lažje dostopnosti inšpekcijskih služb, premalo pa je s strani Inšpekcijskega sveta narejenega za inšpektorate in inšpekcije ter njihove javne uslužbence. Na primer, kljub temu da se že več let opozarja na nujno sprejetje enotnega informacijskega sistema (seveda z določenimi posebnostmi za inšpekcije), ki bi pokrival tako upravno (inšpekcijsko) kot tudi prekrškovno področje, le-to še vedno ni uresničeno, takšnih oziroma podobnih zadev pa je dosti.

Sedaj pa se posvetimo sestavi Inšpektorata RS za okolje in prostor, ki je notranje organiziran v štiri organizacijske enote, in sicer glede na področje dela:

1. Inšpekcija za prostor,
2. Inšpekcija za okolje in naravo,
3. Stanovanjska inšpekcija,
4. Služba za skupne in pravne zadeve.

Ker je inšpekcijski nadzor zagotovljen na celotnem ozemlju Republike Slovenije, je zaradi učinkovitejšega opravljanja nalog Inšpektorat RS za okolje in prostor tudi teritorialno organiziran v osmih območnih enotah (organizacijsko jih vodi vodja območne enote) in sedemnajstih inšpekcijskih pisarnah:

1. Območna enota Ljubljana (inšpekcijske pisarne v Domžalah, Idriji, Kočevju, Trbovljah in Logatcu);
2. Območna enota Celje (inšpekcijske pisarne v Velenju in Šmarju pri Jelšah);
3. Območna enota Kranj (inšpekcijska pisarna v Radovljici);
4. Območna enota Maribor (inšpekcijske pisarne v Dravogradu, Slovenski Bistrici, Ormožu in na Ptuj);
5. Območna enota Koper (inšpekcijski pisarni v Postojni in Sežani);
6. Območna enota Novo mesto (inšpekcijska pisarna v Brežicah);
7. Območna enota Murska Sobota (inšpekcijska pisarna v Ljutomeru);
8. Območna enota Nova Gorica (inšpekcijska pisarna v Ajdovščini).

Poleg tega pa je v Ljubljani na Dunajski 47 tudi sedež inšpektorata, kjer opravljajo svoje delo glavna inšpektorica, direktorji inšpekcij, ki vodijo posamezno inšpekcijo, in javni

uslužbenci službe za skupne in pravne zadeve, znotraj katere so pravna, finančna, kadrovska služba in služba za informatiko. Služba za skupne in pravne zadeve opravlja delo in nudi pomoč celotnemu inšpektoratu ter je hierarhično podrejena glavni inšpektorici.

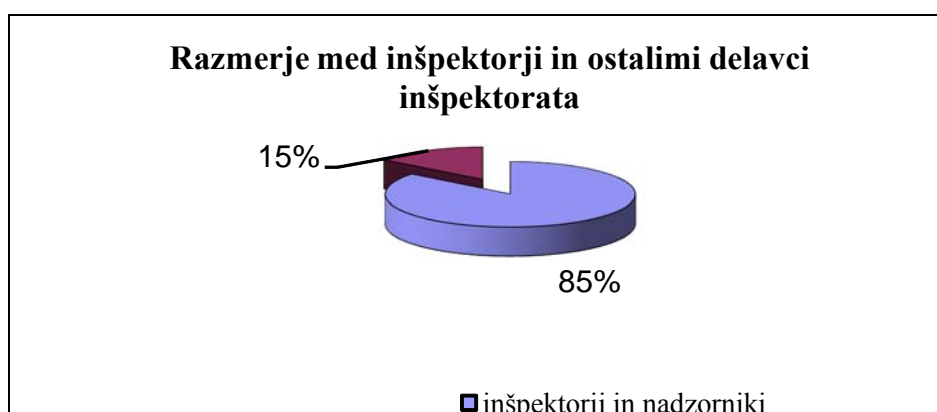
Inšpektorat RS za okolje in prostor je v letu 2008 zaposloval 181 javnih uslužbencev (na dan 31. 12. 2008), 154 javnih uslužbencev je neposredno opravljalo delo inšpekcijskega nadzora (133 inšpektorjev in 21 nadzornikov), od tega 72 gradbenih inšpektorjev, 1 geodetska inšpektorica, 54 inšpektorjev inšpekcije za okolje in naravo in 5 stanovanjskih inšpektorjev. Pri tem naj pojasnim, da nadzorniki nudijo pomoč inšpektorjem za okolje in naravo ter gradbenim inšpektorjem, saj na podlagi določb Zakona o inšpekcijskem nadzoru in Zakona o splošnem upravnem postopku izvajajo posamezna dejanja v postopku (ugotavljajo dejstva in okoliščine).

Tabela 2.1: Število inšpektorjev in nadzornikov v razmerju z ostalimi uslužbenci inšpektorata v letu 2008.

INŠPEKTORJI in NADZORNIKI	85,08 %
OSTALI	14,92 %

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2008 (2009, 7).

Slika 2.2: Razmerje med inšpektorji in ostalimi delavci inšpektorata v letu 2008.



Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2008 (2009, 7).

2.5 INŠPEKCIJSKI POSTOPEK

Inšpekcijski postopek je pravno urejeno delovanje, ki ga natančneje določa Zakon o inšpekcijskem postopku (nadalje ZIN), ki ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom³³. Pri tem je potrebno opozoriti na subsidiarno uporabo Zakona o splošnem upravnem postopku (nadalje ZUP), saj se za vprašanja, ki jih ZIN ne ureja, uporabljajo določila ZUP. Poleg tega pa lahko tudi posamezni materialni predpisi določajo še natančnejša oziroma drugačna postopkovna določila za posamezno področje inšpekcije, na primer Zakon o graditvi objektov ima nekaj določil postopka, ki se uporabljajo primarno. Nekateri o tem pojavu govorijo kot o dvojni subsidiarnosti (navzgor in navzdol). Ne smemo pa pozabiti omeniti tudi, da imajo lahko posamezne inšpekcije svoje področne inšpekcijske zakone, na primer Zakon o tržni inšpekciji³⁴, Zakon o inšpekciji dela³⁵.

Inšpekcijski nadzor je opredeljen kot nadzor nad izvajanjem oziroma spoštovanjem zakonov in drugih predpisov, ki ga izvršujejo inšpektorice in inšpektorji kot uradne osebe s posebnimi pooblastili in odgovornostmi. Tudi v inšpekcijskem postopku se spoštujejo pravna načela; med drugim ZIN še posebej izpostavlja:

- načelo samostojnosti inšpektorjev pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora;
- načelo varstva javnega interesa in varstva zasebnih interesov;
- načelo javnosti ter
- načelo sorazmernosti, saj se sme v delovanje pravnih in fizičnih oseb posegati le v obsegu, ki je nujen za zagotovitev učinkovitega inšpekcijskega nadzora, pri izbiri ukrepov se ob upoštevanju teže kršitve izreče ukrep, ki je za zavezanca ugodnejši, pri določitvi roka za odpravo nepravilnosti pa je potrebno upoštevati težo kršitve, njene posledice za javni interes in okoliščine, od katerih je odvisno v kolikšnem času se lahko ob dolžni skrbnosti odpravi nepravilnost.

V inšpekcijskem postopku mora inšpektor obravnavati prijave, pritožbe, sporočila in druge vloge v zadevah iz svoje pristojnosti ter vlagatelje teh vlog, na njihovo zahtevo,

³³ 1. člen ZIN.

³⁴ Zakon o tržni inšpekciji (Uradni list RS, št. 20/1997).

³⁵ Zakon o inšpekciji dela (Uradni list RS, št. 38/1994, 32/1997, 36/2000).

tudi obvestiti o ukrepih. Inšpekcijski postopki imajo v primerjavi s splošnimi upravnimi postopki tudi to posebnost, da mora inšpektor obravnavati tudi anonimne prijave, razen če bi iz okoliščin izhajal sum, da so le-te prijave neresne oziroma lažne. Druga posebnost pa je ta, da ima v inšpekcijskem postopku položaj stranke le zavezanec, saj ZIN vlagatelju prijave oziroma druge vloge izrecno ne priznava položaja stranke³⁶.

Na tem mestu naj omenim tudi inšpekcijske ukrepe, kjer ZIN še posebej govori o preventivnih in posebnih ukrepih, opozorilu ter ukrepih za varovanje pravic drugih oseb. Splošni ukrepi inšpektorjev so opredeljeni v 32. členu ZIN:

- odreditev ukrepov za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti v roku, ki ga sam določi,
- izvesti postopke v skladu z zakonom o prekrških,
- naznaniti kaznivo dejanje ali podati kazensko ovadbo za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti,
- predlagati pristojnemu organu sprejem ukrepov, odrediti druge ukrepe in opraviti dejanja, za katere je pooblaščen z zakonom ali drugim predpisom.

Pri tem naj poudarim, da ZIN navedene ukrepe določa kot pravice in pa tudi kot dolžnosti inšpektorja. Med ukrepe, ki delujejo preventivno, ZIN uvršča:

- odgovarjanje na pisna vprašanja posameznikov, podjetij in institucij, ki se nanašajo na delovanje inšpekcij,
- obveščanje javnosti o ugotovljenih nepravilnostih ter o posledicah kršitev zakonov in drugih predpisov preko medijev,
- ostali načini delovanja v smislu osveščanja javnosti.

Kot preventivni ukrep se lahko šteje tudi opozorilo; inšpektor zavezanca na nepravilnosti ter na njihove posledice le ustno opozori ter določi rok za njihovo odpravo, če oceni da je le-to glede na pomen dejanja zadosten ukrep. Posebna ukrepa, ki jih določa ZIN sta prepoved opravljanja dejavnosti in zaseg predmetov ali dokumentacije. Inšpektor tako z odločbo prepove opravljanje dejavnosti oziroma zaseže predmete in dokumentacijo, ki jih zavezanec uporablja za kršitve ali so s kršitvami nastali, če zavezanec v roku, ki ga z odločbo določi inšpektor, ne odpravi ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti. Pri tem ima inšpektor tudi možnost zapečatenja poslovnih ali proizvodnih prostorov, objektov ali drugih prostorov, v katerih se opravlja dejavnost oziroma delovnih sredstev, naprav in

³⁶ 24. člen ZIN.

opreme, s katero se opravlja dejavnost, lahko pa podjetjem, ki so pristojna za distribucijo električne energije, vode, plina ter za telekomunikacijske zveze, naloži, da zavezancu ustavijo njihovo dobavo oziroma da prekinejo telekomunikacijske zveze. Inšpektor lahko tudi objavi oziroma s sklepom odredi objavo svoje odločbe ali njenega povzetka za določen čas na vidnem mestu v poslovnih prostorih zavezanca, na vhodu v te poslovne prostore, v javnih glasilih ali na drug primeren način, če meni, da je le-to potrebno zaradi varovanja pravic drugih oseb.

2.6 INŠPEKTOR: POLOŽAJ, PRAVICE, OBVEZNOSTI, POOBLASTILA

Inšpektorji so javni uslužbenci, ki zasedajo uradniška delovna mesta in so pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora v okviru svojih pooblastil samostojni, svoje naloge pa opravljajo z namenom varovanja javnega interesa ter interesov pravnih in fizičnih oseb. V skladu z 12. členom ZIN je za inšpektorja lahko imenovana oseba, ki ima:

- predpisano izobrazbo v skladu z zakonom, ki ureja sistem javnih uslužbencev,
- ustrezne delovne izkušnje, določene s predpisi, ki urejajo notranjo organizacijo in sistemizacijo v organih državne uprave in
- strokovni izpit za inšpektorja.

Pri tem velja, da se lahko ob sklenitvi delovnega razmerja za inšpektorja izjemoma imenuje oseba, ki nima opravljenega strokovnega izpita za inšpektorja, vendar pa ga mora opraviti najkasneje v enem letu od dneva imenovanja za inšpektorja. Na tem mestu naj še pojasnim, da se strokovni izpit za inšpektorja sestoji iz treh področij, in sicer iz upravnega postopka in upravnega spora, postopka vodenja in odločanja o prekrških in iz postopka inšpekcijskega nadzora³⁷.

Določba 14. člena ZIN varuje položaj inšpektorja, saj določa, da se inšpektorja brez njegovega soglasja zaradi delovnih potreb ne sme premestiti na drugo delovno mesto, za katero ni določeno izvrševanje inšpekcijskih pooblastil. Glede na to, da mora biti inšpektor pri svojem delu objektivni in nepristranski, je smiselna tudi določba 15. člena ZIN, saj inšpektorju omejuje opravljanje dejavnosti oziroma ne sme opravljati dela za drugega delodajalca na področju, na katerem opravlja naloge inšpekcijskega nadzora, razen če gre za znanstveno ali pedagoško delo.

³⁷ 12.a člen ZIN.

Inšpektor je dolžan varovati tajnost, s katero se seznanj pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora in sicer tudi po prenehanju delovnega razmerja. Na tem mestu je potrebno omeniti še dolžnost varovanja tajnosti vira prijave in vira drugih informacij, na podlagi katerih se opravlja inšpekcijski nadzor³⁸. Navedena določba pa je v praksi zelo problematična, saj imajo v skladu z določbami ZUP stranke pravico pregledovati dokumente zadeve in jih tudi preslikati, vendar pa mora pri tem inšpektor prvenstveno varovati vir prijave. Ker je potrebno določene informacije torej varovati v tajnosti, si stranke to razlagajo, kot da se jim določene informacije neutemeljeno prikrivajo.

ZIN pa v 17. členu inšpektorjem nalaga tudi posebne odgovornosti pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora, in sicer če inšpektor opusti izvršitev nalog oziroma ne sprejme ustreznih ukrepov, ki jih je z zakonom dolžan izvršiti ali prejeti, če ne poda prijave oziroma ne obvesti pristojnih organov o kršitvah zakonov ali drugih predpisov, ki jih je ugotovil pri svojem delu ali če, kot sem že omenila, krši 15. člen ZIN. Navedene kršitve posebnih odgovornosti se štejejo za hudo kršitev delovnih obveznosti.

Kot je bilo že zapisano, je inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora samostojen in tako samostojno izdaja odločbe in sklepe tako v inšpekcijskem – upravnem postopku kot tudi v prekrškovnem postopku. Navedeno samostojnost pa je nekoliko omejila sprememba ZIN iz leta 2007, saj le-ta določa, da je inšpektor dolžan pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora upoštevati navodila in usmeritve predstojnika oziroma nadrejenega. In tako lahko kritično ugotovimo, da se s tem omejuje inšpektorjeva samostojnost, po drugi strani pa naj bi se glede na, tudi v javnosti, odmevne inšpekcijske primere, s tem preprečevalo tudi morebitno inšpektorjevo samovoljnost.

Inšpektor svoje pooblastilo za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora izkazuje s službeno izkaznico in značko, pri inšpekcijskem zavezancu pa ima pravico:

- pregledati prostore, objekte, postroje, naprave, delovna sredstva, napeljave, predmete, blago, snovi, poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo drugih državnih organov, gospodarskih družb, zavodov, drugih organizacij in skupnosti ter zasebnikov,
- vstopiti na parcele in zemljišča fizičnih in pravnih oseb,

³⁸ 16. člen ZIN.

- pregledati poslovne knjige, pogodbe, listine in druge dokumente ter poslovanje in dokumentacijo, kadar se vodijo in hranijo na elektronskem mediju ter zahtevati izdelavo njihove pisne oblike, ki mora verodostojno potrjevati elektronsko obliko,
- zaslišati stranke in priče v upravnem postopku,
- pregledati listine, s katerimi lahko ugotovi istovetnost oseb,
- brezplačno pridobiti in uporabljati osebne in druge podatke iz uradnih evidenc in drugih zbirk podatkov, ki se nanašajo na zavezanca in ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora,
- brezplačno vzeti vzorce blaga in opraviti preiskave vzetih vzorcev,
- brezplačno vzeti vzorce materialov in opreme za potrebe preiskav,
- fotografirati ali posneti na drug nosilec vizualnih podatkov osebe, prostore, objekte, stroje, napeljave ali druge predmete iz prve alineje,
- reproducirati listine, avdiovizualne zapise in druge dokumente,
- zaseči predmete, dokumente in vzorce v zavarovanje dokazov,
- opraviti druga dejanja, ki so v skladu z namenom inšpekcijskega nadzora.

Na zahtevo inšpektorja morajo tudi druge pravne in fizične osebe, zoper katere se ne vodi inšpekcijski postopek in razpolagajo z morebitnimi dokazi in drugimi podatki, ki so potrebni za izvedbo inšpekcijskega nadzora, posredovati dokaze in druge podatke oziroma morajo omogočiti zaslišanje prič za pridobitev teh dokazov ali drugih podatkov najkasneje v treh dneh od prejema zahteve. Inšpektor ima pri opravljanju svojih nalog tudi pooblastilo za odvzem dokumentacije (za največ petnajst dni), ki jo potrebuje za obravnavo dejanskega stanja v predmetni zadevi, če meni, da obstaja utemeljen sum kršitve zakonov in drugih predpisov, in če s tem ne ovira dejavnosti fizične ali pravne osebe³⁹.

Inšpektor ima v skladu z 20. členom ZIN pravico, da brez predhodnega obvestila ter brez dovoljenja zavezanca oziroma njegove odgovorne osebe in ne glede na delovni čas vstopi v prostore in objekte, na zemljišča in parcele ter k opremi in napravam (iz 19. člena), če z zakonom ni drugače določeno. Inšpektor ima (lahko ob pomoči policije) pravico vstopiti v prostore in objekte, kjer se dejavnost opravlja, tudi mimo volje zavezanca. Vendar pa je pri tem spoštovana ustavna pravica do varovanja stanovanja, saj lahko zavezanec inšpektorju, ki nima odločbe pristojnega sodišča, prepove oziroma odkloni vstop v stanovanjske prostore. Inšpektor pa ima pravico vstopiti tudi v poslovne in

³⁹ 19. člen ZIN.

druge prostore, ki pa ne pripadajo zavezancu. Torej, če obstaja utemeljen sum, da zavezanec v takšnih prostorih opravlja dejavnosti ali se tam nahajajo stvari zavezanca, ki so predmet inšpekcijskega nadzora, mora lastnik oziroma posestnik teh prostorov dopustiti, da se opravi njihov ogled⁴⁰. V tem sklopu naj pojasnim tudi, kako je s pregledom stanovanjskih prostorov zavezanca. Navedeno vprašanje ureja 22. člen ZIN, ki v primeru, če mora inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora pregledati posamezne prostore v stanovanju, pa temu lastnik oziroma uporabnik nasprotuje, si je potrebno za pregled teh prostorov pridobiti odločbo pristojnega sodišča. Le-to pa ogled predmetnih prostorov dovoli le, če obstajajo razlogi za sum, da se v stanovanju opravlja nedovoljena dejavnost, da se v stanovanju opravlja dejavnost v nasprotju s predpisi, da se v stanovanju hranijo predmeti, živali ali druge stvari v nasprotju s predpisi, ali da bodo pri ogledu stanovanja oziroma posameznih stvari v stanovanju ugotovljene kršitve predpisov.

Seveda pa mora biti inšpektorju omogočeno nemoteno opravljanje nalog inšpekcijskega nadzora, zato zavezanec ne sme onemogočati inšpektorja pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora, v nasprotnem primeru pa je mogoče zahtevati tudi policijsko asistenco. Namreč, če inšpektor pri delu naleti na fizični odpor ali pa tudi tak odpor pričakuje, lahko zahteva pomoč policije⁴¹.

2.7 STATISTIČNI PODATKI O INŠPEKCIJSKIH DEJANJIH IN UKREPIH TER NJIHOVA ANALIZA

V nadaljevanju bodo navedeni naslednji podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih:

- število opravljenih inšpekcijskih ogledov,
- število izdanih odločb,
- število izrečenih opozoril po 33. členu ZIN.

⁴⁰ 21. člen ZIN.

⁴¹ 23. člen ZIN.

Tabela 2.2: Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2003.

LETO 2003	Inšpekcijski pregledi	Odločbe	Opozorila
Prostorska inšpekcija	15863	2116	Ni podatka
Okoljska inšpekcija	10015	1786	1009
Stanovanjska inšpekcija	236	146	79
Skupaj	26114	4048	1088

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2003 (2004, 20, 31–33, 36).

Iz zgornje tabele je razvidno, da so inšpektorji Inšpektorata RS za okolje in prostor v letu 2003 opravili 26114 inšpekcijskih pregledov in pri tem izdali 4048 odločb ter 1088 opozoril po 33. členu ZIN.

Tabela 2.3: Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2004.

LETO 2004	Inšpekcijski pregledi	Odločbe	Opozorila
Prostorska inšpekcija	13667	1586	345
Okoljska inšpekcija	9267	1231	1606
Stanovanjska inšpekcija	231	168	31
Skupaj	23165	2985	1982

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2004 (2005, 24, 35–37, 41).

V letu 2004 je bilo na Inšpektoratu RS za okolje in prostor zabeleženih 23165 inšpekcijskih pregledov. Inšpektorji so izdali 2985 odločb in 1982 opozoril po ZIN.

Tabela 2.4: Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2005.

LETO 2005	Inšpekcijski pregledi	Odločbe	Opozorila
Prostorska inšpekcija	12860	1841	685
Okoljska inšpekcija	9437	896	1665
Stanovanjska inšpekcija	289	230	Ni podatka
Skupaj	22586	2967	2350

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2005 (2006, 32, 44, 50).

Inšpektorji Inšpektorata RS za okolje in prostor so v letu 2005 opravili 22586 inšpekcijskih pregledov, izdali 2967 odločb ter izrekli 2350 opozoril po ZIN.

Tabela 2.5: Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2006.

LETO 2006	Inšpekcijski pregledi	Odločbe	Opozorila
Prostorska inšpekcija	11523	1568	892
Okoljska inšpekcija	9202	790	1819
Stanovanjska inšpekcija	238	148	5
Skupaj	20963	2506	2716

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2006 (2007, 35, 48, 49, 55).

V letu 2006 je bilo na Inšpektoratu RS za okolje in prostor opravljenih 20963 inšpekcijskih pregledov. Inšpektorji so izdali 2506 odločb in izrekli 2716 opozoril po ZIN.

Tabela 2.6: Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2007.

LETO 2007	Inšpekcijski pregledi	Odločbe	Opozorila
Prostorska inšpekcija	10780	1367	785
Okoljska inšpekcija	9380	739	1496
Stanovanjska inšpekcija	280	121	4
Skupaj	20440	2227	2285

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2007 (2008, 34, 46, 47, 56).

Iz tabele 2.6 je razvidno, da je bilo v letu 2007 na Inšpektoratu RS za okolje in prostor opravljenih 20440 inšpekcijskih pregledov, inšpektorji pa so izdali 2227 odločb ter izrekli 2285 opozoril po ZIN.

Tabela 2.7: Podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih za leto 2008.

LETO 2008	Inšpekcijski pregledi	Odločbe	Opozorila
Prostorska inšpekcija	10231	1484	645
Okoljska inšpekcija	6838	685	1379
Stanovanjska inšpekcija	189	97	3
Skupaj	17258	2266	2027

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2008 (2009, 23, 52, 56).

V letu 2008 so inšpektorji Inšpektorata RS za okolje in prostor opravili 17258 inšpekcijskih pregledov. V tem letu je bilo tako izdanih 2266 odločb ter izrečenih 2027 opozoril po ZIN.

Iz zgornjih podatkov in tabel je tako razviden upad števila opravljenih inšpekcijskih pregledov. Če primerjamo število opravljenih inšpekcijskih pregledov v letu 2003 in v letu 2008 je upad kar precejšen, in sicer za skoraj 40 odstotkov. Prav tako lahko opazimo tudi trend upadanja števila izdanih odločb. Če zopet primerjamo število izdanih odločb v letu 2003 in v letu 2008, je zaznati kar 45-odstotni upad. Kot zadnje lahko zaznamo najprej

zvišanje nato pa tudi zmanjšanje števila izrečenih opozoril po ZIN. Največ opozoril je bilo izrečenih v letu 2006, v letu 2008 pa je njihovo število padlo na 2027.

Menim, da lahko naveden upad števila opravljenih inšpekcijskih pregledov, izdanih odločb in izrečenih opozoril po ZIN pripišemo več dejavnikom. Znano je, da Vlada RS želi zmanjšati kadre v državni upravi, tako je lahko morebitni prvi dejavnik za takšno situacijo nezadostno število kadrov oziroma inšpektorjev in pa tudi nadzornikov glede na obširno področje inšpiciranja. Na to se že več let opozarja tudi v Inšpektoratu RS za okolje in prostor, vendar pa do sedaj neuspešno. Posledica temu je tako povečan obseg dela; naraščanje števila prijav, pisanja raznih poročil, analiz, predvsem tudi povečanje obsega predpisov pa ta problem le še stopnjujejo. Porast števila predpisov je zaznati predvsem na okoljskem področju; namreč, število okoljskih inšpektorjev ostaja praktično enako, število predpisov, ki so jih dolžni nadzorovati, pa se je bistveno povečalo. Pri tem naj pripomnim, da se z novimi predpisi in raznimi spremembami ter dopolnitvami že obstoječih predpisov ustvarja še večji kaos, namreč, zakonodaja postaja nepregledna, nedoločna, pomanjkljiva, včasih celo sama sebi nasprotujoča. Glede na to, da je področje prostora in okolja dosti občutljivo, pa je zaznati tudi vse večji pritisk medijev.

3 PREKRŠKOVNO PRAVO

3.1 RAZVOJ PREKRŠKOVNIH ORGANOV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Zaradi razumevanja sedanje ureditve prekrškovnega prava je uvodoma potrebno najprej napisati nekaj besed o razvoju organov o prekrških v Sloveniji. Pri tem Pavlina razvoj prekrškovnih organov razmejuje na dve obdobji, in sicer prvo obdobje med letoma 1945 in 1971, drugo obdobje pa se prične z uveljavitvijo XXX. ustavnega amandmaja leta 1971.

Najprej naj na kratko povzamem značilnosti prvega obdobja, in sicer v letu 1948 je bil sprejet enoten sistemski zakon za prekrške, ki je veljal na območju celotne Jugoslavije in določal, da je prekršek kršitev pravnega reda, ki je določen s predpisi državnih organov in za katere je zaradi neznatne nevarnosti za družbo predpisana upravna kazen. Zakonska dopolnitev je določala, da so prekrški tudi ravnanja, ki imajo znake kaznivega dejanja, za družbo pa pomenijo neznatno nevarnost. Pavlina označuje ta postopek kot upravno-kazenski postopek, ki ga vodijo organi za notranje zadeve in izvršilni organi okrajnih oziroma mestnih ljudskih odborov – komisije za prekršek, ki so bile upravni organi, njihovi člani pa niso bili pravno izobraženi. V tem času je bila pomembna tudi vloga javnega tožilca, saj je le-ta podal komisiji formalni predlog za začetek upravno-kazenskega postopka za kaznovanje storilca. V letu 1951 je bil zopet spremenjen pojem prekrška – je kršitev pravnih predpisov in pomeni kršitev določene družbene discipline ali kršitev normalnega vsakodnevnega obnašanja ljudi na določenih področjih, ki so urejena s predpisi državnih organov, za katero kršitev sta z zakonom ali drugim predpisom predpisana upravna kazen ali varstveni ukrep. Ustanovljeni so bili tudi redni organi za prekrške, na 1. stopnji je bil to sodnik za prekrške, na 2. stopnji pa senat za prekrške – in od tu dalje se prekrškovni organi izločajo iz upravnih organov. V letu 1958 je zaradi potrebe po uskladitvi upravno kazenskega sistema s tedanjim pravnim redom zopet prišlo do spremembe prekrškovne zakonodaje, ki je prinesla uvedbo postopka o prekršku s strani upravnih organov, javnega tožilca ali oškodovanca, prav tako je razširjena stvarna pristojnost občinskih sodnikov za prekrške in uporaba mandatnega postopka – kaznovanja na kraju samem. V letu 1965 je zopet sledila sprememba prekrškovne zakonodaje z novo ureditvijo izrednih pravnih sredstev (zahteva za sodno varstvo, razveljavitev in odprava

odločbe, obnova postopka), upravne kazni so nadomestile kazni za prekrške, upravno kazenski postopek pa postopek o prekrških – predmetna sprememba je tako pomenila premik prekrškov iz upravnega v kazenski postopek; namreč, v pravu o prekrških so se pričela uporabljati tako načela materialnega kot tudi procesnega kazenskega prava. Republikam in pokrajinam je bila prepuščena ureditev prekrškovnih organov, in tako je v Sloveniji na 1. stopnji o prekrških odločal občinski sodnik za prekrške, na 2. stopnji pa senat za prekrške pri Republiškem sekretariatu za notranje zadeve. Leto 1966 je prineslo novo organizacijsko strukturo, ki je prekrškovne organe dokončno izvzela iz resorja notranjih zadev – Republiški senat za prekrške s sedežem v Ljubljani se je ločil iz Republiškega sekretariata za notranje zadeve in tako dobil status samostojnega organa, prav tako pa tudi sodnik za prekrške postane samostojni organ občine, ki ga voli občinska skupščina in njej tudi odgovarja ter je tako izločen iz upravnega aparata občinske skupščine.

Leta 1971 se prične po mnenju Pavlina drugo obdobje razvoja prekrškovnih organov, namreč, to leto je prelomnica v ureditvi prekrškovnega sistema. Federacija določa zgolj sankcije in ugotavljanje odgovornosti za prekrške za kršitev zveznih predpisov ter ureja postopke za prekrške zveznih organov, zvezne predpise pa neposredno izvršujejo republiški in pokrajinski organi. Z naslednjo spremembo zakonodaje je bilo zapisano tudi uresničeno, saj je od leta 1973 vsa materialnopravna in procesna ureditev prekrškov – izjema so prekrški na carinskem, deviznem in zunanje trgovinskem področju, ki so v popolni zvezni pristojnosti in jih tudi vodijo zvezni upravni organi – v pristojnosti republiške zakonodaje. Gre za postopno izločanje prekrškovnih iz upravnih organov in osamosvajanje organov za prekrške tako v organizacijskem kot tudi funkcionalnem pomenu. Tendencia zakonodaje je, da so organi, ki odločajo o kazenskih sankcijah in ki vodijo kaznovalne postopke samostojni in neodvisni, kar vodi v objektivno in nepristrano odločanje. Slovenija je leta 1977 sprejela nov republiški zakon o prekrških, ki je urejal ugotavljanje odgovornosti in sankcije za prekrške, tako za kršitev republiških kot tudi občinskih predpisov ter postopek o prekršku, njegove procesne določbe pa so veljale tudi za prekrške, ki so bili določeni z zveznimi predpisi, za katere postopke so vodili organi za prekrške v Republiki Sloveniji. Nadaljnji razvoj je v letu 1983 zopet prinesel nov zakon na prekrškovnem področju, ki povzema institute kazenskega prava (le dvakrat napotuje na uporabo Kazenskega zakona Jugoslavije in zakona o kazenskem postopku), pravo o

prekrških pa uvršča v del sistema, ki določa kazniva ravnanja in sankcije zanje ter mora zato temeljiti na enakih oziroma podobnih izhodiščih, zaradi tega naj bo represivno delovanje države v rokah sodnih organov. Tako v Sloveniji prekrškovno pravo sodi v kaznovalno pravo in se približuje kazenskemu pravu. Amandmaji v letu 1989 določajo, da sistem prekrškov, kazni zanje, prekrškovni postopek ter prekrškovni organi sodijo v pristojnost Skupščine republike Slovenije (Pavlin 1991, 15 in nadaljnji).

Naslednje obdobje bi lahko opredelili med letoma 1991 in 2002 oziroma 2005 – torej od osamosvojitve Slovenije pa do sprejetja oziroma uporabe ZP-1. Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije⁴² določa, da se do izdaje ustreznih predpisov smiselno uporabljajo kot republiški predpisi tisti zvezni predpisi, ki so veljali v Republiki Sloveniji ob uveljavitvi tega zakona, kolikor ne nasprotujejo pravnemu redu Republike Slovenije in kolikor ni s tem zakonom drugače določeno. V tem obdobju torej ni bilo celotne prenove prekrškovne zakonodaje, bilo pa je precejšnje število sprememb obstoječe ureditve in vse pogostejše poseganje ustavnega sodišča⁴³ v prekrškovno zakonodajo (Pavlina v Tratar 2000, 19). Ena izmed sprememb prava prekrškov (10. novela – Uradni list RS, št. 31/2000) je ukinila tripartitni oziroma trihotomni sistem kaznivih ravnanj⁴⁴ in uveljavila dihonomni oziroma bipartitni sistem⁴⁵. Namreč, gospodarski prestopki⁴⁶ so bili posebnost jugoslovanskega pravnega reda in so bili uvedeni, da bi zavarovali družbeno premoženje⁴⁷. Vendar pa je bil v letu 1999 sprejet Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja⁴⁸, ki je tako ustvaril pogoje za

⁴² 4. člen Ustavnega zakona za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1-6/1991-I).

⁴³ Ena izmed pomembnejših je tudi odločitev Ustavnega sodišča U-I-117/1993, ki je odločilo, da sodnik za prekrške sodi v sodno vejo oblasti.

⁴⁴ Tripartitni oziroma trihotomni sistem delitve kaznivih ravnanj pomeni, da so se kazniva ravnanja delila na kazniva dejanja, gospodarske prestopke in prekrške.

⁴⁵ Dihonomni oziroma bipartitni sistem kaznivih ravnanj pomeni, da so kazniva ravnanja deljena na kazniva dejanja in prekrške.

⁴⁶ Gospodarski prestopki – družbeno škodljiva kršitev predpisov o gospodarskem ali finančnem poslovanju, ki je povzročila ali bi bila lahko povzročila hujše posledice in je s predpisom pristojnega organa določena kot gospodarski prestopki (2. člen Zakona o gospodarskih prestopkih).

⁴⁷ *".../ pomeni, da je sicer res, da z odpravo družbene lastnine odpade glavni razlog za uvrstitev gospodarskih prestopkov v posebno kategorijo kaznivih ravnanj, vendar samo, če zanemarimo socialno funkcijo (tudi) zasebne lastnine. Če pa socialne funkcije lastnine ne štejemo samo kot enega izmed instrumentov, temveč kot bistveni instrument za zagotavljanje javne blaginje, potem po našem mnenju ni nič narobe, če gospodarske prestopke še naprej uvrščamo, v posebno skupino kaznivih ravnanj, in jih ne enačimo s prekrški." (Karakaš v Tratar 2000, str. 76-77).*

⁴⁸ Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja (Uradni list RS, št. 59/1999).

uvvedbo bipartitnega sistema kaznivih ravnanj, saj je ločil ravnanje pravne osebe in ravnanje storilca kaznivega dejanja⁴⁹ (Tratar 2000, 73-81).

Vendar pa se je že sredi 90. let poskušalo reformirati prekrškovno pravo, ampak neuspešno, saj je bil predlog zakona umaknjen iz državnega zbora, češ da ob ohranitvi zaporne kazni (p)ostaja "mali ZKP"⁵⁰ in tako ne omogoča hitrejšega obravnavanja. Med drugim so se pojavila tudi vprašanja glede organizacije organov za prekrške, kljub temu pa je bilo potrebno sprejeti učinkovitejše rešitve oziroma učinkovitejši sistem in pričakovanja ob sprejetju ZP-1 so bila: hitrejše obravnavanje zadev, manj zastaranj, boljša izterjava, preglednejša organizacija, prihranki pri sredstvih in kadrih (Jenull 2003, 3).

3.2 RAZPETOST PREKRŠKOVNEGA PRAVA MED UPRAVNO IN KAZNOVALNO SFERO

V nadaljevanju lahko pritrdim naslovu podpoglavja, saj je v sedANJI ureditvi prekrškovnega prava v slovenskem pravnem redu resnično zaznati njihovo upravno-kazensko naravo. Namreč, v Republiki Sloveniji je prekršek opredeljen kot "/.../ dejanje, ki pomeni kršitev zakona, uredbe vlade, odloka samoupravne lokalne skupnosti, ki je kot tako določeno kot prekršek in je zanj predpisana sankcija za prekršek"⁵¹. Tako je že iz te osnovne opredelitve razviden "upravni" element, saj je določeno, da gre pri prekrških med drugim tudi za kršitev uredbe vlade (in pa kršitve predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti). V oči bode tudi določba, ki inšpekcijske – torej upravne organe pooblašča za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku na 1. stopnji. Nadalje je tudi v prekrškovno pravo – tako kot v kazensko – umeščeno načelo zakonitosti in načelo prepovedi retroaktivne veljavnosti predpisov o prekrških, ki je vsebovano v 2. členu ZP-1⁵². Smiselno enako načelo je zapisano že v ustavi, in sicer v 28. členu, ki določa načelo zakonitosti v

⁴⁹ Glej 4. člen Zakona o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja.

⁵⁰ Zakon o kazenskem postopku.

⁵¹ 6. člen ZP-1.

⁵² "Nikomur ne sme biti izrečena sankcija za prekršek, če dejanje ni bilo z zakonom, uredbo ali odlokom samoupravne lokalne skupnosti določeno kot prekršek, preden je bilo storjeno, in če za takšno dejanje ni bila predpisana sankcija. Če se po storitvi prekrška enkrat ali večkrat spremenijo materialnopravne določbe tega zakona ali predpis, ki določa prekršek, se uporabi zakon ali predpis, ki je za storilca milejši."

kazenskem postopku⁵³ – izrecno navaja kazenski postopek. Iz teh določil je tako razvidna tudi kazenska narava prekrškovnega prava.

Glede zgoraj navedenega načela zakonitosti v prekrškovnem pravu je Filipčičeva zapisala, da gre na predmetnem področju za "razrahljanost načela zakonitosti". Ugotavlja namreč, da sta si vsebini načela zakonitosti podobni, vendar pa je zaradi posebnosti v prekrškovnem pravu le-ta razširjena, in sicer zaradi pravnih predpisov, s katerimi se lahko določijo prekrški – poleg zakona (v kazenskem pravu) so to pri prekrških lahko še uredbe vlade in pa celo odloki samoupravnih lokalnih skupnosti. Vendar pa je ta razrahljanost nujno omejena, saj morajo biti vsi predpisi, ki določajo prekrške v skladu z ZP-1; materialnopravne določbe ZP-1 veljajo za vse prekrške, ne glede na predpis s katerimi so določeni in pa ker so odloki podzakonski predpisi, morajo biti v skladu z ustavo in zakoni – tako tudi z ZP-1 in ostalimi zakoni, ki samoupravnim lokalnim skupnostim dajejo pooblastila za določanje prekrškov. Ker lahko torej izvršilni predpisi – uredba – določajo prekrške, Filipčičeva meni, da se v našem pravnem sistemu tako ohranja t. i. upravno kaznovanje (Filipčič 2009, 27, 28, 32).

Tudi Komanova je mnenja, da je bila sistemska ureditev področja prekrškov, s katero so bili prekrški umeščeni v kaznovalno pravo, nujna. Vendar pa po drugi strani ugotavlja, da se po ZP-1 postopek v večini primerov začne na upravnem področju, kar naj bi omogočalo hitrejšo izvedbo postopka in s tem večjo učinkovitost, kljub temu pa mora biti zagotovljeno tudi sodno varstvo (Koman 2004, 4). Tako je tudi iz navedenega opisa razvidna upravno-kazenska narava prekrškovnega prava, poleg tega pa je potrebno opozoriti tudi na to, da so po ZP-1 v večini primerov upravni organi zadolženi tako za odkrivanje kot tudi za odločanje o prekrških – posledično temu tudi za izrekanje prekrškovnih sankcij.

Fišer meni, da so bili pred reformo prekrški nedvomno v kaznovalnem pravu in tudi postopek o prekršku je bil uvrščen med kaznovalne postopke. Nadalje ugotavlja tudi, da prekrškovni organi vodijo hitri postopek predvsem v skladu z načeli in pravili upravnega prava in "/.../ si tako močno prizadevajo, da bi mu vtisnili svoj pečat in ga čim bolj

⁵³ "Nihče ne sme biti kaznovan za dejanje, za katero ni zakon določil, da je kaznivo, in ni zanj predpisal kazni, še preden je bilo dejanje storjeno. Dejanja, ki so kazniva, se ugotavljajo in kazni zanje izrekajo po zakonu, ki je veljal ob storitvi dejanja, razen, če je novi zakon za storilca milejši."

oddaljili od kazenskopravne sfere" (Fišer 2009, 9). Med drugim meni tudi, da je v naši zakonodaji zaslediti preveč represije in vse več prekrškovnih inkriminacij, čedalje strožjih kazni ter neskončnih želja po hitrem in učinkovitem kaznovanju, kar naj bi podrlo tudi razmerje med kaznivimi dejanji in prekrški (Fišer 2009, 7, 9).

Zanimivo je tudi videnje Melartove, ki govori o širjenju in krepitvi upravne represije. Namreč, glede na to, da ZP-1 dopušča, da se večino prekrškovnih postopkov vodi po hitrem postopku, naj bi bili s tem izvršilni organi pooblašteni za izvrševanje kaznovalne pristojnosti države, kar pa je sporno, saj naj bi uprava zagotavljala nadzor nad spoštovanjem prava z ukrepi nekaznovalne narave – torej z inšpekcijskimi in ostalimi ukrepi. Vendar pa pravi, da je teoretično kaznovalna pristojnost uprave smotrna, saj se lahko na določenih področjih združi njena prvotna regulativna funkcija z represivnimi pooblastili (Melart 2009, 27, 28).

Po drugi strani pa je Tratar (leta 2002) ugotavljal, da v Republiki Sloveniji upravno-kazensko pravo ne obstaja, saj prekrški spadajo v kaznovalno pravo kot posebna skupina kaznivih ravnanj. Namreč, predlagatelj systemskega zakona o prekrških je upošteval, da v okvir kaznovalnega prava ne sodi le kazensko pravo v ožjem pomenu besede, ampak tudi druge veje prava, ki urejajo kršitve vrednot v družbi – prekrškovno pravo. (Tratar 2002, 1427, 1428, 1434).

Šelihova meni, da je problematika prekrškov zapletena in strokovno zahtevna naloga, iskanje rešitev na kratek rok pa lahko prinese nezaželene rezultate. Meni, da če razmišljamo o hitrosti in učinkovitosti postopka, potem lahko razumemo težnjo k uvedbi upravno (kazenskega) obravnavanja prekrškov. Vendar pa se s tem ni mogoče izogniti opredelitvi, da gre kljub temu za kazensko zadevo in da bo potrebno tudi v upravno (kazenskem) postopku spoštovati institute kazenskega prava (Šelih 1997, 13).

Tudi Šugmanova se sprašuje, v kateri del pravnega sistema naj bodo uvrščeni prekrški kot najblažji izmed prepovedanih ravnanj – upravni, kazenski ali poseben del sistema. Navaja, da je tudi to vprašanje že večkrat obravnavalo Evropsko sodišče za človekove pravice; vprašanje je bilo predvsem, ali tudi upravno-kazenske zadeve oziroma

prekrški sodijo v okvir varstva 6.⁵⁴ in 7.⁵⁵ člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (nadalje Konvencija). Evropsko sodišče za človekove pravice je uvedlo tudi načelo, da lahko države podpisnice konvencije sicer samostojno urejajo razmejitve med kaznivimi dejanji in prekrški, vendar pa pri tem ne smejo izigrati 6. in 7. člena Konvencije – namreč, pravice iz teh členov morajo biti zagotovljene za vsa tista ravnanja, ki so po naravi "kazenske zadeve"⁵⁶. Navedeno pomeni, da ko Evropsko sodišče za človekove pravice presodi, da gre za kazensko zadevo, morajo biti v postopku zagotovljene vse pravice, ki se nanašajo na kazenski postopek tudi v primeru, ko pravo posamezne članice podpisnice določeno ravnanje razvršča med prekrške. Šugmanova pojasnjuje, da se zahteva:

- da o kakršnikoli kazenskih obtožbah zoper posameznika pravično in javno v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko, z zakonom ustanovljeno sodišče;
- da mora biti sodba izrečena javno, razen v izrecnih primerih, ki javnost izključujejo;
- da se spoštuje domneva nedolžnosti, pravica do takojšnjega in nadrobnega obvestila o obtožbi v jeziku, ki ga obdolženi razume, pravica do primernega časa in možnosti za pripravo obrambe, pravica vsakogar, da se brani sam ali z zagovornikom po svoji izbiri, pravica do soočenja s pričami in pravica do brezplačnega tolmača.

Pri tem ugotavlja, da se 1. odstavek 6. člena Konvencije ujema z določbo 23. člena Ustave Republike Slovenije – torej se vprašanje uporabe 6. člena Konvencije povezuje z vprašanjem uporabe 23. člena Ustave Republike Slovenije v primeru, ko gre za presojanje

⁵⁴ Pravica do poštenega sojenja – Vsakdo ima pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnikoli kazenskih obtožbah zoper njega pravično in javno ter v razumen roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče. Sodba mora biti izrečena javno, toda tisk in javnost sta lahko izločena iz sojenja deloma ali v celoti v interesu morale, javnega reda ali državne varnosti, če to v demokratični družbi zahtevajo koristi mladoletnikov ali varovanje zasebnega življenja strank, pa tudi tedaj, kadar bi po mnenju sodišča zaradi posebnih okoliščin javnost sojenja škodovala interesom pravičnosti. Kdor je obdolžen kaznivega dejanja, velja za nedolžnega, dokler ni v skladu z zakonom dokazana njegova krivda.

Kdor je obdolžen kaznivega dejanja, ima naslednje minimalne pravice:

- da ga takoj in nadrobno seznanijo v jeziku, ki ga razume, z bistvom in vzroki obtožbe, ki ga bremenijo;
- da ima primeren čas in možnosti za pripravo svoje obrambe;
- da se brani sam ali z zagovornikom po lastni izbiri ali če nima dovolj sredstev za plačilo zagovornika, da ga dobi brezplačno, če to zahtevajo interesi pravičnosti;
- da zaslišuje oziroma zahteva zaslišanje obremenilnih prič in da doseže navzočnost in zaslišanje razbremenilnih prič ob enakih pogojih, kot veljajo za obremenilne priče;
- da ima brezplačno pomoč tolmača, če ne razume ali ne govori jezika, ki se uporablja pred sodiščem.

⁵⁵ Ni kazni brez zakona – nihče ne sme biti obsojen za katerokoli dejanje, izvršeno s storitvijo ali opustitvijo, ki ni bilo določeno kot kaznivo dejanje po domačem ali po mednarodnem pravu v času, ko je bilo storjeno. Prav tako se ne sme izreči strožja kazen od tiste, ki jo je bilo mogoče izreči v času, ko je bilo kaznivo dejanje storjeno. Ta člen ni ovira za sojenje in kaznovanje oseb za kako storitev ali opustitev, ki je bila v času, ko je bila storjena, kazniva po splošnih pravnih načelih, ki jih priznavajo civilizirani narodi.

⁵⁶ Glej primer Delcourt proti Belgiji (17.1.1970, Series A no. 11), □ztürk proti Zvezni Republiki Nemčiji (21.2.1984, Series A no. 73) in tudi Palaoro proti Avstriji (23.10.1995, Series A no. 329-B).

o prekrških. Pri tem pa je potrebno tudi presoditi naravo zadeve, in sicer naravo postopka in težo oziroma naravo predpisane sankcije (če lahko pride do odvzema prostosti) – določila 6. člena Konvencije torej lahko pod določenimi pogoji veljajo tudi za prekrške. V nadaljevanju prispevka avtorica navaja, da se je tudi Mednarodno združenje za kazensko pravo posvetilo vprašanju razlikovanja med kazenskim in upravno-kazenskim pravom, saj je menilo, da gre tudi v primerih milejših in obrobnih pravnih področij za eno od področij kaznovalnega prava, kjer prihaja do izraza represivna moč države, kjer je potrebno zagotoviti pravno varstvo in upoštevati temeljne pravice in svoboščine. Tako je bilo sprejeto mnenje, da čeprav gre v primerih upravno-kazenskih kršitev za milejše kršitve in posledično tudi za milejše sankcije ter je postopek bolj nagnjen k učinkovitosti, je potrebno obdolžencem zagotoviti minimalne procesne pravice, ki izhajajo iz kazenskega prava (domneva nedolžnosti, informiranost o obtožbi, pravica do zaslišanja, pravica do zagovornika ipd.). Državi je sicer lahko prepuščeno, da vodijo postopke o prekrških, v njih odločajo in izrekajo tudi sankcije upravni ali drugi izvensodni organi, vendar je potrebno zagotoviti sodno varstvo (Šugman 2002, 1308, 1310–1313).

3.3 PRIMERJALNOPRAVNI VIDIK UREJENOSTI PREKRŠKOVNEGA PRAVA V DRUGIH DRŽAVAH

V Avstriji splošni del upravnega kazenskega postopka in pravila upravnokazenskega postopka ureja Zakon o upravnem kazenskem postopku, prekrške pa vsebujejo različni upravni zakoni. Upravni prekrški so opredeljeni kot manj hude kršitve kot kazniva dejanja. Kaznovalne ukrepe na prvi stopnji izrekajo posebni upravni organi, pritožbeni organi pa so neodvisni upravni senati, ki imajo v smislu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic položaj sodišč. Nadaljnja instanca je Višje upravno sodišče ali Vrhovno ustavno sodišče (Tratar 2002, 1430, 1431).

V Grčiji je upravni prekršek vsako dejanje ali opustitev dejanja, s katerim so kršeni upravni predpisi, upravni prekršek pa je lahko tudi prekršek, ki se kaznuje po kazenskem zakonu. Kazni za prekrške upravnih predpisov izrekajo organi, ki so jih izdali ali pa policijski organi, morebitno kazensko pravno sankcijo pa vedno izreče sodišče. Kršitelja se obvesti o prekršku, ki ga je storil, v obvestilu pa mora biti določen tudi rok za izvršitev in

navedeni ukrepi, zagroženi v primeru neizvršitve. Kršitelji imajo možnost sodnega varstva na pristojnem upravnem sodišču (Tratar 2002, 1431).

Italija ne pozna opredelitve upravne kršitve, razlika med upravnim in kazenskim prekrškom pa je v naravi naložene sankcije (upravna ali kazenska sankcija) in organu, ki predpiše to sankcijo (upravni ali sodni organ). Za izvrševanje upravnih sankcij so pristojni organi, ki nadzorujejo spoštovanje določb, katerih kršitev se kaznuje z upravno sankcijo in niso del sodstva. Zoper akte upravnih organov se lahko vloži pravno sredstvo pred pristojnimi rednimi sodišči (Tratar 2002, 1431).

Na Portugalskem kazenski sistem razlikuje med kazenskimi in upravnimi kršitvami; za slednje so kot sankcije določene denarne kazni upravne narave, njihov namen pa je odvrčanje od ponavljanja prekrškov. Za kazenske kršitve so predvidene kazni, pri katerih gre za odvzem prostosti, denarne kazni ali globe (Tratar 2002, 1433).

V Španiji je razlika med kaznivim dejanjem in upravnim prekrškom odvisna od pomena, ki ga zakonodajalec pripisuje določeni zadevi. Večina upravnih zakonov vsebuje razdelek, posvečen ureditvi prekrškov na posameznih upravnih področjih, upravni postopek o prekrških pa urejata Zakon o upravnem postopku in Uredba o procesnih vidikih. Španska ureditev ne pozna specializiranih organov za odločanje o prekrških, ampak gre za pristojnost posameznih organov glede na prekršek, ki pa so odvisni od izvršilne oblasti, vsaj deloma neodvisni pa so le na posameznih področjih (konkurenčno, davčno, potrošniško pravo, pravo trga delnic). V teh upravnih organih delujejo višji uradniki, univerzitetni profesorji ipd., ki naj bi s svojo avtoriteto preprečevali nezakonito prakso uprave. Seveda pa je zoper upravne odločitve o prekrških zagotovljeno sodno varstvo (Tratar 2002, 1433).

Švedska ima upravne prekrške vsebovane v številnih zakonih z upravnega področja, običajno so predpisane gospodarske sankcije – denarne kazni ali upravne pristojbine. Upravne sankcije navadno izrekajo upravni organi in sicer ne glede na naklep ali malomarnost. Zoper odločitve teh upravnih organov je možno sodno varstvo (Tratar 2002, 1434).

V Nemčiji temeljne in okvirne določbe, ki veljajo za prekrške, vsebuje Zakon o prekrških, do katerega je pripeljala vključitev prometnih prekrškov v okvir prekrškovnega prava. Ugotavljanje dejanskega stanja, izrek odločbe in določitev sankcije za prekršek na prvi stopnji je pridržano pristojnemu upravnemu organu, zoper njihove odločitve pa je mogoče sodno varstvo na sodišču prve stopnje. Nemška ureditev pozna tudi institut opomina, kjer lahko upravni organ pri manjših prekrških kršitelja le opomni in zaračuna mandatno kazen, ki se jo plača takoj ali v roku enega tedna. O opominu, višini mandatne kazni in plačilu upravni organ izda potrdilo (Poročevalec Državnega zbora 2008, 8, 9).

4 INŠPEKTORAT PRED LETOM 2005 – PRIMER INŠPEKTORAT RS ZA OKOLJE IN PROSTOR

4.1 SPLOŠNO

Na naših tleh je bilo prvo inšpekcijsko nadzorstvo (delovna inšpekcija) ustanovljeno leta 1883, v Kraljevini Jugoslaviji pa so bile kasneje ustanovljene še sanitarna, šolska in cestna inšpekcija. Najpomembnejša pa je bila takrat glavna kontrola, ki je nadzorovala dohodke in izdatke državnega proračuna in smotrnost uporabe državnega premoženja. Po drugi svetovni vojni so delovale delovna, sanitarna, gradbena in elektroenergetska inšpekcija, ustanovljena pa je bila tudi glavna državna kontrola, ki je nadzorovala delo državnih ustanov in podjetij. Z delovanjem je prenehala leta 1951, ko so se njeni posamezni deli spremenili v tržno, sanitarno, kmetijsko, rudarsko in ostale inšpekcije. Inšpekcijske službe so bile v letih 1951 do 1963 vključene v t. i. okrajne ljudske odbore, po ukinitvi okrajev pa je inšpekcijsko nadzorstvo prešlo na občinski nivo. V letu 1974 je bil sprejet Zakon o inšpekcijah, ki je podrobneje predpisoval organizacijo in pristojnosti inšpekcijskih služb. Ustanovljene so bile tudi posebne komisije za koordinacijo dela upravnih organov in sprejeti pomembni sklepi in priporočila, s katerimi so bila podprta prizadevanja inšpekcij in drugih organov nadzora za razreševanje odprtih vprašanj. Vendar pa vsa ta prizadevanja niso prinesla učinkovitega inšpekcijskega nadzora (Bostič in drugi 1997, 54–57).

Nato pa je Zakon o upravi⁵⁷ v 1. odstavku 101. člena določil, da država s 1. 1. 1995 prevzame od občin vse upravne naloge in pristojnosti na področjih, za katera so ustanovljena posamezna ministrstva ter vse druge z zakonom določene upravne naloge oblastvenega značaja iz pristojnosti občin.

Z Zakonom o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin⁵⁸ (Uradni list RS, št. 29/95), je opravljanje inšpekcijskega nadzorstva prešlo iz občin na pristojna ministrstva, glede na področje dela, ki ga ministrstvo pokriva.

⁵⁷ Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/1994 s spremembami).

⁵⁸ Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/1995).

Na osnovi teh določil so se preoblikovale tudi inšpekcijske službe, ki so bile pred 1. 1. 1995 ustanovljene v sklopu občin kot občinske inšpekcijske službe ali pa za več občin kot medobčinski inšpektorati. Z navedenim zakonom pa so se posamezne inšpekcijske službe vključile v ustrezne inšpektorate Republike Slovenije v okviru svojih resornih ministrstev⁵⁹, prav tako pa so naloge inšpekcijskega nadzora prešle iz občinskega področja na ministrstva in njihove organe v sestavi.

Torej tako kot tudi drugi inšpektorati v Republiki Slovenije ima tudi Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor osnovo v Zakonu o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin in ki določa, da pristojna ministrstva in upravni organi v njihovi sestavi neposredno opravljajo upravne naloge, ki so s predpisi iz 1. člena tega zakona določene kot pristojnosti občinskih organov na področjih:

- geodetske službe,
- upravnega in inšpekcijskega nadzorstva,
- obrambe in zaščite.

S takšno reorganizacijo je torej na Ministrstvo za okolje in prostor oziroma na Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor prešla občinska vodno gospodarska inšpekcija, ki je postala inšpekcija za okolje ter občinska gradbena in urbanistična inšpekcija, ki je postala gradbena inšpekcija.

Vse do sprejetja novega Zakona o inšpekcijskem nadzoru⁶⁰ (v nadaljevanju ZIN) je bil inšpekcijski nadzor urejen v določbah 83. do 98. člena Zakona o upravi⁶¹, posamezna področja inšpekcijskega nadzora pa v vrsti področnih zakonov. Ker je bila takšna ureditev pomanjkljiva glede pooblastil, inšpekcijskih ukrepov, sankcij, je bil sprejem nove zakonodaje nujno potreben. Namreč, med posameznimi področji inšpiciranja so obstajale dejanske razlike, ki sicer zahtevajo posebno ureditev, vendar je bilo pomembno tudi to, da se vzpostavi enotna sistemska ureditev za celoten inšpekcijski nadzor. Tako je bil v letu 2002 sprejet ZIN, ki je pričel veljati dne 13. 7. 2002 in ureja splošna načela inšpekcijskega nadzora, organizacijo inšpekcij, položaj, pravice in dolžnosti inšpektorjev, pooblastila

⁵⁹ Danes inšpekcije v Republiki Sloveniji, razen nekaterih izjem (npr. Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost, Veterinarska uprava Republike Slovenije), delujejo v obliki inšpektoratov, ki so organizirani v okviru organov v sestavi ministrstev.

⁶⁰ Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/2002).

⁶¹ Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/1994).

inšpektorjev, postopek inšpekcijskega nadzora, inšpekcijske ukrepe in druga vprašanja, povezana z inšpekcijskim nadzorom. Iz tega opisa je razvidno, da predmetni zakon področje inšpekcijskega nadzora ureja celovito in za večino inšpekcij, ki delujejo v Republiki Sloveniji. Predmetni zakon naj bi zagotovil in omogočil učinkovitejše ter bolj koordinirano delo inšpekcij (večja pooblastila, koordinacija, ustrežnejša ureditev posebnosti inšpekcijskih postopkov, preventiva). Ta zakon pa se ne uporablja za upravno inšpekcijo, inšpekcijo za sistem javnih uslužbencev, proračunsko inšpekcijo, obrambno inšpekcijo in druge oblike notranjega upravnega nadzora nad poslovanjem državnih organov in organov lokalnih skupnosti, saj v teh primerih zanje veljajo predpisi, ki ta področja inšpekcij posebej urejajo⁶². Določbe ZIN – razen določb o organizaciji⁶³ - pa se uporabljajo tudi za inšpekcijski nadzor, ki ga izvajajo organi lokalnih samoupravnih skupnosti, v kolikor ni z zakonom, ki ureja lokalno organizacijo, ali z drugim zakonom drugače določeno.

Takšna reorganizacija inšpekcijskih organov je pokazala pozitivne učinke na učinkovitost delovanja inšpekcij. Mislim pa, da se je s tem tudi zmanjšal vpliv politike na delovanje inšpekcijskih služb, saj je bilo v času, ko so bile inšpekcije pod okriljem občine, zaznati velik vpliv na njihovo delovanje tudi s strani župana oziroma njegove politike.

4.2 PRISTOJNOST ZA IZREKANJE MANDATNIH KAZNI PO ZAKONU O INŠPEKCIJSKEM NADZORU, PREDLOGI SODNIKOM ZA PREKRŠKE IN OBDOLŽILNI PREDLOGI

Kot je bilo že omenjeno, je leta 2002 pričel veljati Zakon o inšpekcijskem nadzoru, ki je med drugim določal, da če inšpektor pri opravljanju nalog inšpekcijskega nadzora ugotovi, da je kršen zakon ali drug predpis oziroma drug akt, katerega izvajanje nadzoruje, ima pravico in dolžnost izvesti postopke v skladu z zakonom o prekrških in podati kazensko ovadbo za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti⁶⁴.

⁶² Za predmetna področja inšpiciranja se uporabljajo le 1. do 7. člen, 11. do 18. člen, 1. odstavek 19. člena, 1. in 3. odstavek 20. člena ZIN.

⁶³ Od 8. do 11. člena ZIN.

⁶⁴ 32. člen ZIN.

Zakon o prekrških⁶⁵ (nadalje ZP) je v 15. poglavju urejal izrek oziroma izterjavo denarne kazni takoj na kraju prekrška ter opozorilo. Tratar navedeno imenuje tudi z besedami "organski mandat" – izterjava denarne kazni takoj na kraju prekrška – in je posebna oblika izrekanja in "izvršbe" denarne kazni v točno določenem znesku (Tratar 2000, 53). Pri tem naj poudarim, da je bilo mandatno kaznovanje mogoče le, če je bila denarna kazen predpisana v določenem znesku (in ne v razponu).

Tako je ZP določil, da če gre za prekrške, za katere je predpisana samo denarna kazen v določenem znesku, izdajo pooblašcene uradne osebe upravnih organov in organizacij, ki izvajajo javna pooblastila ali nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in drugih predpisov, s katerimi so določeni prekrški, plačilni nalog takoj na kraju prekrška tistim, katerih prekrške osebno zaznajo in tistim, katerih prekrški so bili ugotovljeni z ustreznimi tehničnimi sredstvi ali napravami. Zakon določa vsebino plačilnega naloga:

- ime in priimek, naslov ter EMŠO (oziroma rojstne podatke, če gre za tujca) storilca,
- podatke o zaposlitvi storilca,
- kraj in čas storitve prekrška,
- pravno opredelitev prekrška,
- višino denarne kazni,
- številko računa,
- pravni pouk.

Izrečeno denarno kazen je storilec dolžan plačati v roku osmih dni ali v tem roku vložiti ugovor. Če storilcu ni bilo mogoče vročiti plačilnega naloga takoj na kraju prekrška, se plačilni nalog pošlje po pošti (po določbah ZKP), če okoliščine to omogočajo, pa se storilcu na kraju prekrška pusti obvestilo o prekršku, ki vsebuje kraj in čas storitve ter pravno opredelitev prekrška. Ugovor se praviloma poda pisno, organu, katerega pooblašcena uradna oseba je izdala plačilni nalog. Le-ta pa pravočasno vložen ugovor skupaj s plačilnim nalogom in z opisom dejanskega stanja pošlje v pristojno reševanje organu za prekrškovni postopek (šteje se kot predlog za uvedbo postopka). V primeru, da denarna kazen ni plačana v roku in tudi ni vložen ugovor, se je plačilni nalog poslal v izvršitev organu, ki je pristojen za izterjavo davkov brez predhodnega pisnega opomina. Zakon pa je za storilce, ki so denarno kazen plačali v roku osmih dni, predvideval plačilo

⁶⁵ Zakon o prekrških (Uradni list SRS, št. 25/1983 s spremembami).

le polovice denarne kazni⁶⁶. ZP pooblašča uradno osebo, da lahko namesto vložitve predloga za uvedbo postopka o prekršku oziroma namesto izreka denarne kazni takoj na kraju samem izreče opozorilo, če je storjeni prekršek neznatnega pomena⁶⁷ in če pooblaščena uradna oseba oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. Tako se storilca na kraju samem ustno opozori in o tem izda pisno opozorilo, ki mora vsebovati:

- ime in priimek, naslov ter EMŠO (oziroma rojstne podatke, če gre za tujca) storilca oziroma firmo, sedež, enotno matično številko za pravno osebo,
- kraj in čas storitve prekrška,
- pravno opredelitev prekrška,
- pomen opozorila in posledice, če bo storilec prekršek storil dvakrat v zadnjih dveh letih, šteto od dneva storitve prekrška dve leti nazaj,
- podpis pooblaščene osebe in storilca.

V primeru, da storilec noče podpisati zapisnika, pooblaščena oseba ravna po 105. oziroma 241. členu ZP, prav tako pa ravna tudi, če ugotovi, da je bil storilec prekrška v zadnjih dveh letih že dvakrat opozorjen za katerega od prekrškov, ki so določeni z istim predpisom kot prekršek, ki ga je storil⁶⁸. Državni organi, katerih pooblaščene uradne osebe lahko izrečejo opozorilo, morajo voditi evidenco o izrečenih opozorilih⁶⁹. ZP pa je med drugim tudi upravne organe, inšpektorje in organe za notranje zadeve opredelil kot predlagatelje postopka; predlog mora biti pismen in vsebovati z zakonom predpisane sestavine⁷⁰.

Smiselno enako tudi ZIN uvaja t. i. mandatno kaznovanje – torej kaznovanje na kraju samem. Namreč, 38. člen določa, da se z denarno kaznijo, ki se izterja na kraju samem, kaznuje za prekršek pravna oseba oziroma odgovorna oseba pravne osebe oziroma samostojni podjetnik posameznik oziroma fizična oseba, ki:

- ovira ali onemogoči vstop inšpektorja v prostore, objekte ali k napravam (20. člen ZIN);
- ne omogoči inšpektorju nemotenega opravljanja nalog inšpekcijskega nadzora (23. člen ZIN);

⁶⁶ 241. člen ZP.

⁶⁷ Za prekršek neznatnega pomena se šteje prekršek, za katerega je predpisana samo denarna kazen; je bil storjen v okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega; pri katerem ni nastala oziroma ne bo nastala škodljiva posledica (2. odstavek 241. a člena ZP).

⁶⁸ 241. a člen ZP.

⁶⁹ 241. b člen ZP.

⁷⁰ 105. člen ZP.

- na zahtevo inšpektorja in v roku, ki ga določi inšpektor, ne da pisnega pojasnila in izjave v zvezi s predmetom nadzora (29. člen ZIN);
- ne spoštuje z odločbo odrejenih ukrepov inšpektorja;
- ne odpravi pomanjkljivosti v roku, ki ga določi inšpektor (33. člen ZIN);
- ne objavi odločbe inšpektorja ali njenega povzetka v nasprotju z odredbo inšpektorja (36. člen ZIN);
- poškoduje, odstrani ali prikrije odločbo inšpektorja ali njen povzetek, ki je javno objavljen (36. člen ZIN).

Zakonodaja je celo dopuščala, da se kazen za navedene prekrške lahko izreče večkrat zapored.

Tako so lahko inšpektorji v zvezi s prekrški sami izrekli mandatne kazni, poleg tega pa so lahko podajali predloge sodnikom za prekrške ali pa tudi podali kazenske ovadbe za kazniva dejanja, ki se preganjajo po uradni dolžnosti.

Iz Poročila o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2003⁷¹ je tako razvidno, da je bilo skupno podanih 608 predlogov sodnikom za prekrške in 18 kazenskih ovadb.

Tabela 4.1: Podatki o številu predlogov sodnikom za prekrške in vloženih kazenskih ovadbah za leto 2003.

LETO 2003	Predlogi sodnikom za prekrške	Kazenske ovadbe
Prostorska inšpekcija	534	13
Okoljska inšpekcija	27	5
Stanovanjska inšpekcija	47	/
Skupaj	608	18

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2003 (2004, 20-21, 31-33, 36).

⁷¹ Št. 020-10/2003 z dne 20. 1. 2004.

Iz preglednice je razvidno, da je bilo podanih največ predlogov sodnikom za prekrške, to je 534, s strani prostorske inšpekcije, okoljska inšpekcija je podala 27, stanovanjska pa 47 predlogov sodnikom za prekrške. Prostorska inšpekcija je v letu 2003 podala 13 kazenskih ovadb, okoljska inšpekcija pa 5.

Poročilo o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2004⁷² pravi, da je bilo skupno podanih 747 predlogov sodnikom za prekrške, 28 kazenskih ovadb, inšpektorji pa so skupno izrekli 317 mandatnih kazni.

Tabela 4.2: Podatki o številu predlogov sodnikom za prekrške, vloženih kazenskih ovadbah in mandatnih kaznih za leto 2004.

LETO 2004	Predlogi sodnikom za prekrške	Kazenske ovadbe	Mandatne kazni
Prostorska inšpekcija	436	17	188
Okoljska inšpekcija	265	11	125
Stanovanjska inšpekcija	46	/	4
Skupaj	747	28	317

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2004 (2005, 24, 35–37, 41).

Iz zgornje preglednice je tako razvidno, da je prostorska inšpekcija podala največ predlogov sodnikom za prekrške – to je 436, okoljska inšpekcija 265 in stanovanjska inšpekcija 46 predlogov sodnikom za prekrške. Prostorska inšpekcija je podala tudi 17 kazenskih ovadb, okoljska inšpekcija pa 11. Inšpektorji prostorske inšpekcije so izrekli tudi največ mandatnih kazni in sicer 188, okoljski inšpektorji 125 in stanovanjski inšpektorji 4 mandatne kazni.

Pri navedenih podatkih naj pojasnim, da sem upoštevala le prostorsko, okoljsko in stanovanjsko inšpekcijo, ne pa tudi energetske in rudarske inšpekcije, ki so bile v letu 2003 in 2004 prav tako del Inšpektorata RS za okolje in prostor oziroma Inšpektorata RS za okolje, prostor in energijo. Namreč, že sredi leta 2005 sta energetska inšpekcija in rudarska

⁷² Št. 020-21/2005 z dne 20. 1. 2005.

inšpekcija postali del Ministrstva za gospodarstvo⁷³ in bodo ostali podatki za nadaljnja leta podani tudi le za omenjene inšpekcije.

⁷³ Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 52/2005).

5 INŠPEKTORAT PO LETU 2005 – PRIMER INŠPEKTORAT RS ZA OKOLJE IN PROSTOR

5.1 ZP-1, ZP-1A, ZP-1B, ZP-1C, ZP-1D, ZP-1E, ZP-1F IN PRISTOJNOSTI INŠPEKTORJEV KOT URADNIH OSEB PO ZP-1

5.1.1 Splošno

V tem delu naloge bo tekla beseda o vseh spremembah prekrškovne zakonodaje po letu 2002, torej spremembe nove ureditve o prekrških. Reforma prekrškov je bila dolgotrajna in zaradi tega bi si lahko predstavljali, da tudi premišljena, vendar pa se je skozi leta pojavilo že toliko novel in dopolnitev, ki dajo slutiti, da je sedanja ureditev očitno neprimerna. In še več – nove in nove novele ter dopolnitve prinašajo vedno več nejasnosti in kompleksnosti. Iz opisa navedenih sprememb zakonodaje pa bodo razvidne tudi pristojnosti, ki jih imajo inšpektorji kot pooblaščenec uradne osebe prekrškovnega organa po ZP-1.

Novi Zakon o prekrških ZP-1⁷⁴ je pričel veljati 23. 1. 2003, uporabljati pa se je pričel šele 1. 1. 2005 – torej z zamikom skoraj dveh let. Tako dolg zamik je zakonodajalec predvidel zato, ker je bilo potrebno zaradi tako obsežne spremembe zakonodaje reorganizirati sodnike za prekrške, ustrezno organizirati prekrškovne organe ter jih tudi pripraviti in izobraziti za vodenje prekrškovnih postopkov, poleg tega pa je bilo potrebno tudi uskladiti predpise, ki določajo prekrške, in izdati nekatere podzakonske predpise. Namreč, potrebno je bilo izdati predpis, ki bo določal obliko in vsebino evidenc o izdanih odločbah o prekršku, ki jih vodijo prekrškovni organi, obliko in vsebino evidenc pravnomočnih odločb sodišč, prav tako pa je vlada morala predpisati vrsto izobrazbe in program strokovnega usposabljanja in preverjanja znanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku⁷⁵. Novi zakon o prekrških ZP-1 je sistemski zakon, torej je celovito uredil področje prekrškov⁷⁶, ena izmed največjih novitet pa je bila uvedba prekrškovnih organov. Pristojnost odločanja in vodenja prekrškovnega postopka je prešla

⁷⁴ Zakon o prekrških ZP-1 (Uradni list RS, št. 7/2003).

⁷⁵ 221. člen ZP-1.

⁷⁶ Ta zakon določa splošne pogoje za predpisovanje prekrškov in sankcij zanje, splošne pogoje za odgovornost za prekrške, za izrekanje in za izvršitev sankcij za prekrške, postopek za prekrške ter organe in sodišča za odločanje o prekrških (1. odstavek 1. člena ZP-1).

na upravne – večinoma lahko rečemo inšpekcijske – organe, ki naj bi odločali v zelo enostavnem t. i. hitrem postopku. To naj bi prineslo hitrejšo izvedbo postopka, s tem pa tudi večjo učinkovitost, saj naj bi ti postopki potekali brez nepotrebnega zavlačevanja. Glede na to, kako je bil zapisan oziroma urejen hitri prekrškovni postopek, je bilo dejansko lahko ta postopek hitro speljati, sploh pa je bila zamisel zakonodajalca, da bi prekrškovni organi v večini primerov izdajali plačilne naloge ne pa odločb o prekršku.

Na tem mestu naj še dodam, da je bil z namenom pospešitve uveljavitve reforme prekrškovnega prava sprejet Zakon o ustavitvi določenih postopkov o prekrških in odpustitvi izvršitve določenih kazni zapora⁷⁷ (nadalje ZUDPPKZ) – t. i. abolicija – s katerim so sodišča v letu 2005 ustavila postopke za določene prekrške, ki po ZP-1 niso v sodni pristojnosti. ZUDPPKZ je stopil v veljavo 6. 4. 2005, zadeve pa so morala sodišča obravnavati prednostno – tako so sodišča do 30. 9. 2005 (v slabih štirih mesecih!) zaključila z abolicijo (Poročevalec Državnega zbora 2006, 23).

5.1.2 Zakon o prekrških ZP-1

ZP-1 je tako določil, da o prekrških odločajo sodišča in prekrškovni organi, le-ti pa so upravni in drugi državni organi in nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški ter tudi organi samoupravnih lokalnih skupnosti, ki so s posebnimi predpisi pooblaščen za odločanje o prekrških⁷⁸. Namreč, postopek se tako začne v upravni sferi, ko organ, ki opravlja npr. inšpekcijski nadzor, odkrije tudi znake prekrška, zato lahko rečemo, da prekrškovni organi vodijo postopke na 1. stopnji. Ker pa je potrebno tudi v teh postopkih zagotoviti sodno pravno varstvo pa se kot 2. stopnja pojavijo sodišča. Osmo poglavje predmetnega zakona podrobneje ureja hitri postopek, ki ga vodijo in v njem tudi odločajo pooblaščen uradne osebe prekrškovnih organov. Za vodenje postopka, ki se konča z izdajo plačilnega naloga mora imeti pooblaščen oseba najmanj peto stopnjo izobrazbe, za izdajo odločbe o prekršku pa najmanj sedmo stopnjo izobrazbe, poleg tega pa mora imeti opravljen tudi preizkus znanja, ki zajema izvrševanje pooblastil po zakonu o prekrških in poznavanje

⁷⁷ Zakon o ustavitvi določenih postopkov o prekrških in odpustitvi izvršitve določenih kazni zapora (Uradni list RS, št. 35/2005).

⁷⁸ 45. člen ZP-1.

predpisov, ki jih nadzoruje⁷⁹. Na tem mestu naj na primeru IRSOP-a pojasnim, da so inšpektorji in nadzorniki opravljali preizkus znanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku v novembru leta 2004, ki je zajemal pisni del – sestavo plačilnega naloga za nadzornike in odločbe o prekršku za inšpektorje – ter ustni del – zagovor pisnega izdelka in vprašanja glede ZP-1.

Kot sem že omenila, se lahko prekrškovni postopek prične po uradni dolžnosti, torej ko pooblaščen uradna oseba v okviru svojih pristojnosti v ta namen opravi kakršnokoli dejanje, lahko pa se prične tudi na podlagi pisnega predloga predlagatelja – oškodovanca, državnega tožilca ali državnega organa, nosilca javnih pooblastil ali samoupravne lokalne skupnosti⁸⁰. Postopek je zasnovan tako, da ko prekrškovni organ oziroma njegova pooblaščen uradna oseba zbere dejstva in dokaze o prekršku ter ugotovi, da so podani zakonski pogoji za izvedbo prekrškovnega postopka, le-tega mora izvesti in tudi izdati ustrezen pravni akt. Lahko pa se izkaže, da hitri postopek ni dovoljen⁸¹ in v tem primeru mora pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa pri pristojnem sodišču vložiti obdolžilni predlog. Vendar pa se lahko prekrškovni organ odloči, da ne bo izdal odločbe o prekršku ali vložil obdolžilnega predloga in sicer v primeru, če iz zbranih dejstev in dokazov izhaja, da dejanje ni prekršek, če je pregon zastaral ali so podani drugi razlogi, ki izključujejo pregon, ali če gre za prekršek neznatnega pomena, posebne okoliščine, nizka stopnja odgovornosti ali storilčeve osebne okoliščine pa kažejo, da postopek ne bi bil smotrni. V tem primeru se to zaznamuje v spisu in se takšna odločitev tudi sporoči morebitnemu predlagatelju⁸², saj ima le-ta pravico, da organu, ki nadzoruje delo tega prekrškovnega organa, predlaga vložitev obdolžilnega predloga⁸³. Pojasnim naj, da je tu kot nadzorni organ mišljeno ministrstvo, vendar pa to v praksi ni potekalo gladko, saj so ministrstva takšne predloge predlagateljev vračale prekrškovnim organom, češ, da so ti ali pa sodišče pristojni za takšne zahteve.

⁷⁹ 49. člen ZP-1.

⁸⁰ 50. člen ZP-1.

⁸¹ V skladu z 52. členom ZP-1 hitri postopek ni dovoljen: če je z dejanjem nastala telesna poškodba, če je za prekršek poleg globe predpisana stranska sankcija oziroma če prekrškovni organ ali predlagatelj postopka glede na naravo kršitve oceni, da so podani pogoji za izrek stranske sankcije po tem zakonu, če je potrebno odločiti o premoženjsko pravnem zahtevku, proti mladoletnikom, za prekrške s področja obrambnih dolžnosti in v drugih primerih, ko je z zakonom tako določeno.

⁸² 51. člen ZP-1.

⁸³ 2. odstavek 103. člena ZP-1.

Zakon predvideva tudi izrek opozorila – prekrškovni organ ima torej možnost, da v primeru prekrška neznatnega pomena⁸⁴ in ob oceni, da je glede na pomen in dejanja opozorilo zadosten ukrep, kršitelja le ustno opozori⁸⁵.

Pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa mora po uradni dolžnosti in brez odlašanja (načelo učinkovitosti), hitro in enostavno ugotoviti dejstva in zbrati dokaze, ki so potrebni za odločitev o prekršku⁸⁶. Navedeno pomeni, da prekrškovnemu organu ni potrebno podati dokazne ocene, kar hitri postopek res precej poenostavi. Torej hitri prekrškovni postopek se lahko konča z izdajo plačilnega naloga, z izdajo odločbe o prekršku ali pa tudi, kot sem omenila že zgoraj, z zaznambo v spisu, da prekrškovni organ ne bo izdal odločbe o prekršku oziroma vložil obdolžilnega predloga (51. člen ZP-1). Pooblaščen uradna oseba prekrškovnega organa izda in vroči kršitelju plačilni nalog takoj na kraju prekrška, če prekršek osebno zazna ali ga ugotovi z uporabo ustreznih tehničnih sredstev ali naprav. Plačilni nalog velja kot pisna odločba o prekršku in mora vsebovati osebno ime, naslov, enotno matično številko občana oziroma rojstne podatke za tujega državljanca, državljanstvo, stalno ali začasno prebivališče, za odgovorno osebo tudi zaposlitev, za pravno osebo pa ime in sedež ter matično številko, kraj in čas storitve prekrška, pravno opredelitev prekrška, znesek globe, številko podračuna za plačilo globe in pravni pouk⁸⁷. Pravni pouk na plačilnem nalogu je vseboval med drugim tudi dolžnost plačila globe, možnosti polovičnega plačila globe v osmih dneh, pouk o možnosti vložitve zahteve za sodno varstvo v osmih dneh, načinu vložitve, pouk o prisilni izterjavi globe in pa pouk, da vložena zahteva za sodno varstvo zadrži izvršitev odločbe o prekršku, če je znesek globe presegal takratnih 25.000 tolarjev za posameznika oziroma 500.000 tolarjev za pravno osebo ali samostojnega podjetnika posameznika oziroma 50.000 tolarjev za odgovorno osebo. Globo je lahko kršitelj plačal v polovičnem znesku v osmih dneh od dneva vročitve plačilnega naloga ali pa je lahko v tem času vložil zahtevo za sodno varstvo. V postopku, ki se konča z izdajo plačilnega naloga, se tudi ne odmerijo stroški postopka. V primeru, da storilec ni plačal globe oziroma ni vložil zahteve za sodno

⁸⁴ Prekršek neznatnega pomena je prekršek, za katerega je predpisana samo globa, ki je bil storjen v okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega in pri katerem ni nastala oziroma ne bo nastala škodljiva posledica (54. člen ZP-1).

⁸⁵ Ob pogojih in na način, določen z ZP-1, se lahko namesto uvedbe postopka o prekršku oziroma izdaje odločbe o prekršku storilcu prekrška izreče opozorilo (7. odstavek 4. člena ZP-1 v povezavi s 53. členom ZP-1).

⁸⁶ 55. člen ZP-1.

⁸⁷ 57. člen ZP-1.

varstvo, je prekrškovni organ poslal plačilni nalog v izterjavo davčnemu organu brez predhodnega pisnega opomina. Malce drugačen pa je prekrškovni postopek, ki se konča z izdajo odločbe o prekršku, namreč, v tem primeru mora prekrškovni organ pred izdajo odločbe o prekršku kršitelja, ki se ob ugotovitvi ali obravnavanju prekrška ni mogel izjaviti o prekršku in ni mogel biti poučen o svojih pravicah, pisno obvestiti o prekršku. V tem pisnem obvestilu se kršitelja pouči, da se lahko pisno izjavi o dejstvih oziroma okoliščinah prekrška v roku pet dni od prejema obvestila ter da mora navesti vsa dejstva in dokaze v svojo korist, saj jih kasneje v postopku ne bo mogel več uveljavljati⁸⁸. Odločba o prekršku zahteva več obličnosti kot plačilni nalog, saj ima dokaj strogo predpisano formo. Kot prvo mora biti odločba o prekršku pisna ter vsebovati uvod, izrek in obrazložitev. Zakon natančno predpisuje vsebino posameznega dela odločbe o prekršku⁸⁹, poleg tega pa mora imeti odločba tudi opozorilo o uklonilnem zaporu oziroma pouk o prisilni izterjavi neplačane globe, pouk o možnosti nadomestitve uklonilnega zapora oziroma plačila z opravo določenih nalog v splošno korist, pouk o pravici do pravnega sredstva, roku in načinu vložitve pravnega sredstva ter navedbo prekrškovnega organa pri katerem se lahko pravno sredstvo vloži, številko, datum odločbe o prekršku ter podpis pooblaščenice osebe in uradni pečat prekrškovnega organa. Zakon natančno določa tudi vsebino pravnega pouka v odločbi o prekršku, ki mora obsegati:

- opozorilo o zadržanju izvršitve sankcije;

⁸⁸ 2. odstavek 55. člena ZP-1.

⁸⁹ Uvod odločbe o prekršku obsega:

- naziv prekrškovnega organa, ki jo je izdal;
- osebno ime uradne osebe, ki je izdala odločbo o prekršku;
- osebno ime kršitelja in morebitnega zagovornika, firmo oziroma ime in sedež odgovorne pravne osebe;
- označbo prekrška, ki je predmet postopka.

Izrek odločbe o prekršku obsega:

- osebne podatke kršitelja (osebno ime, EMŠO, če je fizična oseba tujec, pa njene rojstne podatke, državljanstvo, stalno oziroma začasno prebivališče, za odgovorno osebo tudi zaposlitev, za pravno osebo pa ime in sedež ter matično številko, če teh ni, pa podatke o kršitelju, ki so bili navedeni oziroma ugotovljeni v postopku);
- kratek opis dejanja, s katerim je storjen prekršek (kraj in čas storitve, način storitve, ter odločilne okoliščine), in izrek, da je kršitelj storil prekršek;
- pravno opredelitev prekrška z navedbo predpisa, ki določa prekršek s številčno označbo njegovega člena;
- znesek globe in rok, v katerem jo je treba plačati;
- morebitne izrečene stranske sankcije, odločitev o odvzemu premoženjske koristi, o premoženjskopravnem zahtevku;
- znesek stroškov postopka.

Obrazložitev odločbe o prekršku obsega: kratko navedbo izjave kršitelja o dejanju ter dejstva in dokaze, na katere je prekrškovni organ oprl odločitev.

- pouk o pravici predlagati zadržanje izvršitve;
- opozorilo, da lahko sodišče na podlagi vložnega pravnega sredstva v rednem sodnem postopku ugotovi dejansko stanje drugače kot prekrškovni organ, pri čemer sodišče ni vezano na odločitev prekrškovnega organa glede pravne opredelitve prekrška in glede izrečene sankcije.

Odločba o prekršku se vroči kršitelju in tudi drugim osebam, ki imajo pravico do vložitve pravnega sredstva.

V hitrem prekrškovnem postopku lahko torej prekrškovni organ izreče globo v predpisanem znesku. Nekateri predpisi pa določajo globo v razponu in v tem primeru, če ni z zakonom določeno drugače, sme prekrškovni organ izreči le najnižje predpisano globo⁹⁰.

Prav je tudi, da pojasnim, da se lahko uklonilni zapor določi, če kršitelj ne plača globe ali je ne plača v celoti in le takrat, ko je bila globa izrečena z odločbo o prekršku, ne pa tudi takrat, ko je bila izrečena s plačilnim nalogom. Uklonilni zapor lahko traja, dokler kršitelj ne plača globe, vendar največ 30 dni, z izvršitvijo uklonilnega zavora pa ne preneha obveznost plačila globe. Namreč, če kršitelj tudi po uklonilnem zaporu ne plača globe, se le-ta izterja prisilno. Uklonilni zapor se ne more določiti pravni osebi. Kot sem že omenila, mora biti kršitelj že v sami odločbi o prekršku poučen, da se v primeru neplačila določi uklonilni zapor, ki pa ga določi sodišče s sklepom po uradni dolžnosti oziroma na predlog prekrškovnega organa. Mislim, da je uklonilni zapor, kljub temu da res grobo posega v posameznikovo življenje, smiseln institut in v veliki meri pripomore k plačilni disciplini. Zgodi se tudi, da kršitelj ne plača globe – razlogov je več, lahko zaradi pozabljivosti, lahko pa tudi zanalašč, češ, saj bodo pozabili – pa ga prekrškovni organ na to obveznost pisno (včasih je dovolj tudi le ustno) opomni in kršitelji kaj hitro plačajo globo, saj je uklonilni zapor družbeno nesprejemljiv ali celo stigmatizira.

Na tem mestu naj pripomnim še, da lahko prekrškovni organ v odločbi o prekršku (in ne s plačilnim nalogom) namesto globe izreče opomin; in sicer za prekršek, ki je storjen v takšnih olajševalnih okoliščinah, ki ga delajo posebno lahkega ter če je prekršek v tem, da ni bila izpolnjena predpisana obveznost ali pa je bila s prekrškom povzročena škoda, storilec pa je še pred izdajo odločbe o prekršku predpisano obveznost izpolnil oziroma

⁹⁰ Glej 17. člen ZP-1, vendar mora zakon posebej določati, da lahko prekrškovni organ izreče višjo globo.

popravlil ali povrnil povzročeno škodo⁹¹. Ker v praksi velikokrat prihaja do nesporazuma oziroma nejasnosti glede razlikovanja med opozorilom in opominom, naj pojasnim, da je opomin sankcija, izrečena z odločbo o prekršku, opozorilo pa se izreče namesto sankcije – torej v tem primeru se ne izda plačilnega naloga oziroma odločbe o prekršku.

Zakon o prekrških predvideva zahtevo za sodno varstvo kot redno pravno sredstvo zoper plačilni nalog oziroma odločbo o prekršku, ki jo izda na prvi stopnji prekrškovni organ. Zahtevo za sodno varstvo lahko vloži kršitelj oziroma oseba, ki ji je bila izrečena sankcija, zakoniti zastopnik oziroma zagovornik kršitelja in tudi lastnik odvzetih predmetov⁹². Zahteva za sodno varstvo mora biti vložena pisno ter vsebovati naslednje elemente:

- navedbo odločbe o prekršku, proti kateri je podana zahteva za sodno varstvo;
- razlog za izpodbijanje odločbe o prekršku;
- ustrezen predlog (razveljavitev ali sprememba);
- kršiteljev oziroma vlagateljev podpis⁹³.

Zahtevo za sodno varstvo se vloži pri prekrškovnem organu, ki je izdal odločbo o prekršku, za odločanje o zahtevi pa je krajevno pristojno sodišče prve stopnje na območju, kjer ima sedež prekrškovni organ, ki je izdal odločbo o prekršku⁹⁴. Izpodbojni razlogi so naslednji:

- če je bila z odločbo prekršena materialna določba tega zakona ali predpis, ki določa prekršek;
- če je bila storjena kršitev določb postopka, ker ni odločil pristojni organ, ker storilcu ni bila dana možnost, da se izjavi o prekršku, ker je pri odločanju ali vodenju postopka sodelovala oseba, ki bi po zakonu morala biti izločena ali je bila izločena, ker so bile kršene določbe o uporabi jezika v postopku, ker izrek odločbe ni razumljiv ali je sam s seboj v nasprotju ali ker odločba nima vseh predpisanih sestavin;
- zaradi zmotne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, pri čemer se smejo v zahtevi navajati nova dejstva in predlagati novi dokazi le, če vlagatelj zahteve izkaže za verjetno, da jih brez svoje krivde ni mogel uveljaviti v hitrem postopku;
- zaradi izrečenih sankcij, odvzema premoženjske koristi in stroškov postopka in odločitve o premoženjskopravnem zahtevku⁹⁵.

⁹¹ 21. člen ZP-1.

⁹² 59. člen ZP-1:

⁹³ 61. člen ZP-1.

⁹⁴ 60. člen ZP-1.

Prekrškovni organ najprej preveri, ali je zahteva za sodno varstvo dovoljena⁹⁶ in pravočasna, nedovoljeno ali prepozno zahtevo za sodno varstvo pa prekrškovni organ s sklepom zavrne. Zoper ta sklep je dovoljena ponovna zahteva za sodno varstvo, o kateri odloča sodišče. V primeru, da prekrškovni organ ugotovi, da je zahteva za sodno varstvo pravočasna in utemeljena, lahko odločbo o prekršku odpravi in ustavi postopek ali jo nadomesti z novo odločbo. Po potrebi lahko tudi dopolni dokazni postopek. Če pa se prekrškovni organ odloči, da ne bo odpravil ali nadomestil odločbe – torej bo pravočasno in dovoljeno zahtevo za sodno varstvo štel kot neutemeljeno – jo bo skupaj s spisom in morebitnimi dodatnimi dokazi posredoval v pristojno reševanje sodišču⁹⁷.

Nadalje se postopek odvija na pristojnem sodišču, namreč, sodnik za prekrške najprej preizkusi, ali je zahteva za sodno varstvo pravočasna in dovoljena⁹⁸ in če ni potrebno dopolnjevati postopka o prekršku ter zahteva za sodno varstvo glede na 62. člen ZP-1 ni utemeljena, jo sodišče zavrne kot neutemeljeno. Druga možnost je, da sodišče po potrebi – zaradi pravilne in popolne ugotovitve dejanskega stanja - dokazni postopek dopolni, s sodbo pa odpravi odločbo o prekršku, ki jo je izdal prekrškovni organ, ter samo odloči o prekršku, in sicer po določbah rednega sodnega prekrškovnega postopka. V tem primeru se odločba o prekršku, ki jo je izdal prekrškovni organ, šteje za obdolžilni predlog, prekrškovni organ pa ima zaradi tega tudi položaj predlagatelja postopka o prekršku. Prav tako sodišče postopa tudi v primeru, če ugotovi, da so bile pri izdaji odločbe o prekršku podane kršitve 1. in 2. alineje 62. člena ZP-1. Na tem mestu je potrebno pojasniti tudi, da če sodišče v rednem prekrškovnem postopku ugotovi dejansko stanje drugače kot ga je ugotovil prekrškovni organ, ni vezano na odločitev prekrškovnega organa glede pravne opredelitve prekrška in tudi ne glede izrečene sankcije⁹⁹. Zoper odločitev sodišča je dovoljena pritožba¹⁰⁰.

Prekrškovni organi torej vodijo hitri postopek o prekršku v skladu z določbami ZP-1, vendar pa je predvidena smiselna uporaba določb Zakona o splošnem upravnem

⁹⁵ 62. člen ZP-1.

⁹⁶ Zahteva za sodno varstvo ni dovoljena, kadar jo vloži oseba, ki je po tem zakonu nima pravice vložiti ali pa če se ugotovi, da je bila zahteva za sodno varstvo umaknjena oziroma je bila po umiku ponovno vložena, ali če po zakonu ni dovoljena (1. odstavek 63. člena ZP-1).

⁹⁷ 63. člen ZP-1.

⁹⁸ Prepozno oziroma nedovoljeno zahtevo za sodno varstvo sodišče zavrne s sklepom, v kolikor je ni zavrgel že prekrškovni organ.

⁹⁹ 65. člen ZP-1.

¹⁰⁰ Glej 66. in 154. člen ZP-1.

postopku glede pristojnosti, zastopanja, jezika v postopku, vlog, vabil, zapisnikov, odločb, pregledovanja in prepisovanja spisov, rokov in narokov, vročanja in izločitve uradnih oseb¹⁰¹. V kolikor ZP-1 ne določa drugače, pa se v hitrem postopku smiselno uporabljajo tudi določbe rednega postopka o prekršku, in sicer glede osebne in hišne preiskave, zasega in odvzema predmetov, privedbe, pridržanja in varščine, pravic oškodovanca v postopku, združitve in izločitve postopka, stroškov postopka. Pri tem je posebej določeno, da sme hišno preiskavo odrediti le sodišče¹⁰².

ZP-1 pa določa tudi smiselno uporabo še enega zakona, in sicer Kazenskega zakonika glede silobrana, skrajne sile, sile in grožnje, neprištevnosti, naklepa, malomarnosti, dejanske in pravne zmote, udeležbe pri kaznivem dejanju ter časa in kraja storitve kaznivega dejanja¹⁰³.

Čeprav se je v javnosti govorilo, da bodo novi prekrškovni organi postopke o prekršku vodili vzporedno z inšpekcijskimi postopki ter da jim ne bodo prinesli veliko dodatnega dela, je iz opisanega razvidno, da temu ni tako. Namreč, na prvi pogled je bila zasnova dobra, hitri postopek o prekršku naj bi se res odvijal brez zavlačevanja, prekrškovni organi naj bi le zbrali dejstva in dokaze – torej jim ni potrebno podati dokazne ocene, vendar pa moramo imeti pri tem v mislih, da ima večina pooblaščenih oseb za vodenje hitrega postopka o prekršku tehnično izobrazbo – torej niso pravniki. Tako so morali osvojiti različna dodatna znanja iz kazenskega prava in tudi rednega prekrškovnega postopka. V nadaljevanju bodo prikazane spremembe in dopolnitve ZP-1, ki so prekrškovne organe še bolj obremenile.

5.1.3 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1A

Prva sprememba ZP-1A¹⁰⁴ se je zgodila avgusta 2004 – torej še preden se je zakon začel uporabljati. Predmetna sprememba ni posegla v postopanje prekrškovnih organov, ampak je sodnikom omogočila odločanje in izdajo sodbe v skrajšanem postopku (brez zaslišanja obdolženca), v ostalem pa so se le popravile pomanjkljivosti, ki jih ni zajel ZP-1.

¹⁰¹ V kolikor ni v ZP-1 ali drugem zakonu določeno drugače.

¹⁰² 58. člen ZP-1.

¹⁰³ 8. člen ZP-1.

¹⁰⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (ZP-1A, Uradni list RS, št. 86/2004).

5.1.4 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1B

Tudi druga sprememba ZP-1B¹⁰⁵ ni posegla v delo prekrškovnih organov ali v temeljna določila zakona, saj je le dopolnila določbe o izvrševanju. In sicer je razbremenila sodišča, saj je ta sprememba tudi izvrševanje sodb sodišč, s katerimi je zahteva za sodno varstvo zavrnjena ali zavržena, prenesla na pristojni davčni organ (predlog za izterjavo pa poda prekrškovni organ, ki je izdal odločbo o prekršku).

5.1.5 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1C

Nadaljnja, tretja sprememba ZP-1C¹⁰⁶, ki se je zgodila spomladi 2006, pa je med drugim posegla tudi v postopanje in odločanje prekrškovnih organov. Predmetna sprememba zakonodaje je bila precej obširna, vendar pa bom na tem mestu navedla le določbe, ki se tičejo prekrškovnih organov.

ZP-1C je natančneje oziroma jasneje določil, da se opomin izreče namesto globe, namesto stranskih sankcij pa le, če ne gre za stransko sankcijo odvzema predmetov ali izgona tujca iz države.

Urejena je odgovornost za posameznika, ki samostojno opravlja dejavnost (odvetnik, notar ipd.). Ta je namreč glede svoje odgovornosti v položaju, ki je primerljiv samostojnemu podjetniku posamezniku in pravni osebi, saj svojo dejavnost opravlja na trgu, vendar v drugačni organizacijski obliki in se ga torej kaznuje kot samostojnega podjetnika posameznika in ne kot fizično osebo.

Zaradi sedanje zelo omejevalne določbe o obročnem odplačilu ZP-1C storilcu daje možnost, da predlaga obročno plačilo globe vse do poteka roka za njeno plačilo, kot ga določa odločba o prekršku. Obročno plačilo globe je možno predlagati le, če izrečena globa presega trikratni znesek najnižje globe iz 17. člena zakona. Način in rok odplačevanja pa se določi s posebnim sklepom. Zoper sklep, s katerim se dovoli obročno odplačilo, ni pritožbe. Da bi se zagotovila večja plačilna disciplina, pa v primeru zamude

¹⁰⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (ZP-1B, Uradni list RS, št. 44/2005).

¹⁰⁶ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (ZP-1C, Uradni list RS, št. 40/2006, 51/2006 – popr.).

pri plačilu posameznega obroka za plačilo globe zapadejo v plačilo tudi vsi neplačani obroki, o čemer je potrebno storilca posebej opozoriti.

ZP-1C je jasneje določil razmejitev pristojnosti za odločanje o prekrških v hitrem oziroma rednem postopku. Navedeno razmejitev ureja le ZP-1, ki določa hitri postopek kot primarno vrsto postopka, izjeme, ko pa hitri postopek ni dovoljen, določa 2. odstavek 57. člena ZP-1.

Opozorilo je po ZP-1C lahko tako v ustni kot pisni ter tudi elektronski obliki. Opozorilo se lahko izreče, če je storjeni prekršek neznatnega pomena in če pooblaščen uradna oseba oceni, da je glede na pomen dejanja opozorilo zadosten ukrep. Glede na 4. člen ZP-1 opozorilo ni opredeljeno kot ena izmed sankcij za prekrške, ampak v 7. odstavku 4. člena določa, da se lahko ob pogojih in na način, določen s tem zakonom, namesto uvedbe postopka o prekršku oziroma izdaje odločbe o prekršku storilcu prekrška izreče opozorilo. V tem primeru gre za procesno alternativo vsem sankcijam, ker izrekanje opozorila izključuje potrebo po uvedbi postopka o prekršku oziroma izdaji odločbe o njem. Tako se bo lahko prekrškovni organ tudi po že pridobljeni pisni izjavi odločil, da bo kršitelja (le) pisno opozoril in ne bo izdal odločbe o prekršku (na primer zaradi razloga smotrnosti po 51/4. členu ZP-1).

Namen spremembe 1. odstavka 57. člena ZP-1 je, da se plačilni nalog izda, četudi postopek za izdajo plačilnega naloga vodi druga uradna oseba, kot pa je bila tista, ki je prekršek osebno zaznala. ZP-1C tudi jasneje opredeljuje pravico do plačila polovične globe, ki je dana le tistim kršiteljem, ki ne zahtevajo sodnega varstva. Kršitelj lahko plača polovico globe vse od prejema plačilnega naloga do izteka osmih dni po pravnomočnosti plačilnega naloga (8 + 8 dni). Vendar, če plača polovico globe pred potekom roka za vložitev zahteve za sodno varstvo in kljub temu vloži zahtevo za sodno varstvo v zakonitem roku, izgubi pravico do polovičnega plačila, kar pomeni, da bo po pravnomočnosti sodbe o zahtevi za sodno varstvo moral plačati še preostanek izrečene globe skupaj s stroški postopka na sodišču, če bo sodišče zahtevo za sodno varstvo zavrnilo ali zavrglo. Pri tem naj dodam, da predlagatelj spremembe pojasnjuje, da to ne pomeni odpovedi pravnemu sredstvu, ampak se tako zagotavlja procesna disciplina, da

storilec izkoristi pravno sredstvo, kadar je utemeljeno, da bo dosegel zase ugodno rešitev – ustavitev postopka o prekršku (Poročevalec Državnega zbora 2006, 24).

Po mnenju predlagateljev ZP-1C je bilo neprimerno urejeno tudi zastopanje tuje pravne osebe, saj so se do sedaj uporabljale določbe ZUP. Tako ZP-1C uvaja za zastopanje tuje pravne osebe uporabo določb rednega sodnega postopka (92. člen ZP-1) tudi v hitrem prekrškovnem postopku.

S spremembo 59. člena zakona je zahteva za sodno varstvo dobila splošni suspenzivni (odložilni) učinek glede izvršitve in s tem izenačila odločbo o prekršku in plačilni nalog.

Zaradi neenake obremenjenosti sodišč glede odločanja o zahtevah za sodno varstvo je prišlo tudi do spremembe glede pristojnosti o odločanju o zahtevi za sodno varstvo. Namreč, odločanje o zahtevi za sodno varstvo je poslej urejeno na način, kot je predviden za določitev krajevne pristojnosti v rednem sodnem postopku – splošna določba: pristojnost sodišča, na katerem območju je bil prekršek storjen (77. člen ZP-1). Sprememba zakona določa tudi prednostno obravnavanje zahtev za sodno varstvo tako, da bodo sodišča te zahteve obravnavala pred ostalimi prekrškovnimi zahtevami.

Na podlagi spremembe 5. odstavka 63. člena ZP-1 mora prekrškovni organ zahtevo za sodno varstvo tudi vsebinsko presoјati, torej glede na navedbe v zahtevi za sodno varstvo (vendar se je potrebno osredotočiti le na navedene zatrjevane kršitve v okviru zahteve za sodno varstvo). Zahteva za sodno varstvo mora biti pravočasna, dovoljena in popolna (61. in 153. člen ZP-1). V primeru nepopolne vloge mora prekrškovni organ postopati po določilih ZUP in kršitelja pozvati k dopolnitvi vloge ter ga opozoriti na posledice, če vloge ne bo dopolnil v predpisanem roku. Če po izvedenem dokaznem postopku prekrškovni organ ugotovi, da je zahteva utemeljena, izda novo odločbo (postopanje po določbah 58. člena ZP-1 – torej enaka procesna pravila kot v hitrem postopku) zoper katero je dovoljena nova zahteva za sodno varstvo, glede katere pa prekrškovni organ nima več pooblastil, ampak jo skupaj s spisi pošlje pristojnemu sodišču. To naj bi omogočilo, da bodo sodišča prejela v obravnavo le tiste zahteve za sodno varstvo, kjer dejansko stanje ni več sporno. Če pa je zahteva za sodno varstvo dovoljena,

popolna in pravočasna, pa se prekrškovni organ odloči, da odločbe ne odpravi ali nadomesti, jo s spisom in morebitnimi dodatnimi dokazi posreduje v odločitev pristojnemu sodišču. Vendar pa je treba biti zelo pozoren, saj mora prekrškovni organ sodišču poslati popolno zahtevo za sodno varstvo – v primeru, da zahteve za sodno varstvo prekrškovni organ ne bo presojal vsebinsko ali ne bo popolna, mu bo sodišče spis vrnilo.

Spremembe ZP-1C v prehodnih in končnih določbah urejajo tudi področje uvedbe evra. Do uveljavitve evra kot denarne enote v Republiki Sloveniji je odložena uporaba evra v predpisih, s katerimi so določeni prekrški ter tako zagotovljena uporaba tolarjev kot denarne enote pri predpisovanju in izrekanju kazni za prekrške. S tem je tudi preprečeno dvojno predpisovanje glob (v tolarjih in evrih) v tem obdobju. Način spremembe glob, določenih v tolarjih, v globe, določene v evrih, pa bo določil poseben zakon.

5.1.6 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1D

Novembra 2006 se je zopet zgodila sprememba prekrškovnega prava ZP-1D¹⁰⁷, ki pa ni bila tako obširna, vendar pa je prinesla nov institut – posebno obliko plačilnega naloga, katerega namen je še večja poenostavitev postopka. ZP-1D predvideva izdajo in vročitev takšnega plačilnega naloga takoj na kraju prekrška za kršitve zakonov o varstvu javnega reda in miru, o varnosti cestnega prometa, o tujcih ali o nadzoru državne meje ter predpisov o javnih zbiranjih, četudi niso podani pogoji za izdajo plačilnega naloga iz 57. člena ZP-1. Takšen plačilni nalog vsebuje opis dejanskega stanja s kratkim opisom dejanja kršitelja, povzetek izjave kršitelja in prič ter ugotovitve pooblaščene uradne osebe. V tem postopku se plačajo tudi stroški postopka, razen potnih stroškov uradnih oseb in povprečnine. Zoper posebni plačilni nalog ni dovoljena zahteva za sodno varstvo, ima pa kršitelj možnost podati ugovor, in sicer v osmih dneh od vročitve plačilnega naloga. O tem ugovoru odloči prekrškovni organ z odločbo o prekršku, pri čemer se ugovor šteje kot izjava v hitrem postopku o prekršku.

ZP-1D je spremenil tudi institut "prekrška neznatnega pomena". Namreč, pred tem je bil le-ta umeščen v poglavje hitrega postopka, kar je pomenilo, da so lahko ta institut uporabljali le prekrškovni organi, ne pa tudi sodišča. Zaradi smiselnosti uporabe tega

¹⁰⁷ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (ZP-1D, Uradni list RS, št. 115/2006).

instituta tudi v rednem sodnem postopku, je prekršek neznatnega pomena sedaj umeščen v drugo poglavje ZP-1.

Ena izmed sprememb, ki jo je na tem mestu potrebno še poudariti, je tudi dodan 56.a člen, ki uvaja polovično plačilo globe tudi v primeru, ko je prekrškovni organ izdal odločbo o prekršku (v osmih dneh po pravnomočnosti odločbe o prekršku, pod pogojem, da kršitelj ni vložil zahteve za sodno varstvo).

5.1.7 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1E

Naslednja sprememba ZP-1E¹⁰⁸ je bila v februarju 2008, le-ta pa je pomembno posegla v skoraj četrtino zakonskih določb (Jenull 2008, 23), seveda pa je bila tudi ta sprememba sprejeta v želji po še večji učinkovitosti in hitrejšem odločanju.

ZP-1E je spremenil oziroma zvišal zgornje zneske globe, določene v razponu in v določenem znesku ter določil različne zneske glob za posamezne kategorije storilcev (za samostojne podjetnike posameznike, male pravne osebe in srednje ter velike pravne osebe) z namenom specialne in generalne prevencije¹⁰⁹.

Med drugim ZP-1E, z namenom večje učinkovitosti postopka, določa tudi, da zastaranje izvršitve sankcije pretrga vsako dejanje organa, pristojnega za postopek o prekršku ali za izvršitev, ki meri na izvršitev sankcije. Navedena sprememba torej pomeni podaljšanje možnosti izterjave.

Sprememba 1. odstavka 46. člena določa, da so v postopku o prekršku dovoljena izključno takšna pravna sredstva, ki so določena v ZP-1, s tem pa se odpravlja dvom o vprašanju, katera pravna sredstva se uporabljajo pri drugih odločitvah prekrškovnih organov, ki ne pomenijo odločitve o prekršku ali o sankciji (takšne odločitve so npr. sklep o obročnem plačilu globe, sklep o popravi pomot ipd.). S to spremembo je nedvoumno določeno, da je zoper vse odločitve prekrškovnih organov dopustno vložiti le pravna

¹⁰⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (ZP-1E, Uradni list RS, št. 17/2008).

¹⁰⁹ Specialna prevencija: vpliva na posameznika, da v prihodnje ne stori določenega dejanja, ki bi ga moral opraviti oziroma da se vzdrži dejanja, ki bi predstavljal prekršek, če bi ga storil. Generalna prevencija: vpliva na druge ljudi, da ravnajo po predpisih in ne storijo prekrškov.

sredstva določena v ZP-1, ne pa tudi pravnih sredstev določenih v drugih zakonih, ki se v postopku o prekršku uporabljajo smiselno (pritožbe po ZUP).

Zopet so spremenjena tudi določila glede pristojnosti vodenja hitrega postopka – po ZP-1E je hitri postopek dovoljen, četudi je z dejanjem nastala telesna poškodba drugi osebi ali če je potrebno odločiti o premoženjsko pravnem zahtevku.

Ena izmed pomembnejših sprememb, ki zadevajo prekrškovne organe, je spremenjen 55. člen ZP-1. In sicer je potrebno kršitelja ob ugotovitvi oziroma obravnavanju prekrška (še pred izdajo odločbe o prekršku) obvestiti o prekršku in ga poučiti:

- da se lahko izjavi o dejstvih oziroma okoliščinah prekrška, da pa tega ni dolžan storiti niti odgovarjati na vprašanja, če se bo izjavil ali odgovarjal, pa ni dolžan izpovedovati zoper sebe ali svoje bližnje,
- da mora navesti vsa dejstva in dokaze v svojo korist, ker jih sicer v postopku ne bo več mogel uveljavljati.

Ta pouk in izjava kršitelja sta lahko vnešena v zapisnik ali uradni zaznamek, ki se kršitelju prebere ter vroči prepis, kar kršitelj potrdi s svojim podpisom. V primeru, da pa se kršitelj ni mogel osebno izjaviti o prekršku ali mu ni bilo mogoče dati obvestila in zgoraj zapisanega pouka, ga mora prekrškovni organ pred izdajo odločbe o prekršku pisno obvestiti o prekršku in ga poučiti o zgoraj navedenih pravicah ter da se lahko pisno izjavi o dejstvih oziroma okoliščinah prekrška v petih dneh od vročitve obvestila. Zakon izrecno določa, da se odločba o prekršku ne more opirati na izjavo kršitelja, če ni bil poučen v skladu z zakonom o svojih pravicah v postopku.

Zakon sedaj določa, da če se hkrati obravnava prekrške, za katere je predpisana različna vrsta odločbe, se lahko z odločbo o prekršku (56. člen) odloči tudi o prekrških, za katere se sicer izda plačilni nalog.

Dopolnjen 56. člen pregledno določa sestavne dele odločbe o prekršku in je tako natančno določeno, kaj vsebuje izrek in da za obrazložitvijo sledi pravni pouk, ki obsega pouk o pravici do pravnega sredstva ter opozorila o načinu izvršitve izrečene sankcije.

Zakon v novem 2. odstavku 57. člena izrecno določa, da je potrebno ob vročitvi plačilnega naloga kršitelju hkrati predstaviti storjeni prekršek in dokaze, kar se zaznamuje na plačilnem nalogu. Če pa kršitelju plačilnega naloga ni mogoče izdati in vročiti takoj na kraju prekrška, se mu plačilni nalog vroči po določbah ZUP. Hkrati s plačilnim nalogom se kršitelju vroči tudi kratek opis dejanskega stanja z navedbo dokazov (npr. osebna zaznava, fotografija, posnetek, analiza ...).

ZP-1E v dopolnjenem 8. odstavku 57. člena tudi odpravlja nejasnosti glede vprašanja izvršitve globe, in sicer določa, da prekrškovni organ pošlje plačilni nalog v izvršitev davčnemu organu tudi, če kršitelj ne plača globe in stroškov postopka po pravnomočnosti sklepa oziroma sodbe o zavrženju ali zavrnitvi zahteve za sodno varstvo zoper plačilni nalog ali sodbe, s katero je na podlagi zahteve za sodno varstvo spremenilo plačilni nalog.

Dopolnitev 3. odstavka 58. člena dopušča aktivno sodelovanje pri izvedbi hišne preiskave tudi pooblaščenim uradni osebi prekrškovnega organa, če se le-ta opravlja na podlagi predloga prekrškovnega organa.

ZP-1E je tudi predpisal meje preizkusa odločbe prekrškovnega organa, in sicer je potrebno v postopku o zahtevi za sodno varstvo po uradni dolžnosti vselej preizkusiti:

- ali je odločil pristojni organ,
- ali je bila storilcu dana možnost, da se izjavi o prekršku,
- ali je izrek odločbe razumljiv,
- ali se odločba opira na dokaz, na katerega se po določbah ZP-1 ne more opirati, ali ki je bil pridobljen s kršitvijo z ustavo določenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

V primeru, da se izkaže, da so bila pri odločanju o prekršku kršena določila o pristojnosti ali pa je bil dokaz pridobljen na nepravilen način in je odločba zato izdana v korist kršitelja, lahko pa bi bila izdana tudi v korist kakšnemu drugemu kršitelju, ki ni vložil zahteve za sodno varstvo (ali zahteve za sodno varstvo ni vložil v tej smeri), se ravna kakor da jo je vložil tudi drug kršitelj (beneficium cohaesionis¹¹⁰).

¹¹⁰ "Odločanje v korist kršitelja, ki ni vložil zahteve za sodno varstvo."

Ena izmed bistvenih novosti je tudi spremenjen 5. odstavek 63. člena, ki prekrškovnemu organu omogoča, da v postopku z zahtevo za sodno varstvo, ki je vložena zoper plačilni nalog, svojo odločitev o prekršku spremeni tako, da namesto globe izreče le opomin (v tem primeru se izda odločba o prekršku).

Sprememba 65. člena ZP-1 natančneje določa vrsto in vsebino odločb, ki jih izda sodišče v postopku z zahtevo za sodno varstvo. Odprava odločbe prekrškovnega organa je izjema in pride v poštev le takrat, ko je v hitrem postopku odločil nepristojni prekrškovni organ in v primeru, ko je odločala oseba, ki bi morala biti izločena. V vseh ostalih primerih sodišče o zahtevi odloči tako, da zahtevo zavrne kot neutemeljeno ali ji ugoditi in spremeni izpodbijano odločbo prekrškovnega organa v skladu z naravo ugotovljene kršitve.

Nova določba 3. odstavka 66. člena ZP-1 predvideva tudi možnost prekrškovnega organa napovedati pritožbo v pritožbenem roku, vložiti pa jo državni tožilec. Pritožbo je možno napovedati oziroma vložiti le, če je sodišče odpravilo odločbo prekrškovnega organa, spremenilo odločbo prekrškovnega organa in ustavilo postopek o prekršku ali če je sodišče izreklo nižjo globo kot prekrškovni organ ali opomin.

ZP-1E tudi odpravlja nejasnosti glede ravnanja s spisom in vročanja po odločitvi o zahtevi za sodno varstvo (65.a člen), in sicer sodišče prekrškovnemu organu vrne spis skupaj z izvornikom sodbe ali sklepa z zadostnim številom overjenih prepisov ter morebitna druga pisanja, ki so nastala ali so bila pridobljena med postopkom o prekršku pri sodišču, obdrži pa izvod izpodbijane odločbe. Nato prekrškovni organ sodbo ali sklep sodišča vroči vlagatelju zahteve za sodno varstvo po določbah ZUP. Sodišče vroča in izvršuje le tiste sodbe o zahtevi za sodno varstvo, pri katerih je odpravilo odločitev prekrškovnega organa in samo odločilo o prekršku.

ZP-1E je tudi izrecno določil pristojnost prekrškovnega organa za izvrševanje globe, odvzema premoženjske koristi s plačilom denarnega zneska, izrečenima z odločbo prekrškovnega organa, ki pa jo je sodišče spremenilo na podlagi zahteve za sodno varstvo, ter stroški postopka, izrečeni s sodbo ali sklepom sodišča.

Zaradi prehoda na nov sistem sodnih taks s predlaganim novim Zakonom o sodnih taksah se uvaja plačevanje sodnih stroškov s takso tako, da se dosedanja povprečna nadomešča s sodno takso kot posebno vrsto sodnih stroškov (po mnenju predlagateljev sprememb je to smiselno predvsem zaradi zmanjšanja pritožb, vloženih zaradi odmere povprečnine, saj so sodne takse po višini fiksno določene z zakonom). Nova predlagana ureditev se je začela uporabljati 1. januarja 2009.

5.1.8 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških ZP-1F

Konec leta 2009 je bila sprejeta še sprememba ZP-1F¹¹¹, njen namen pa je uskladiti določbe ZP-1 z določbami Kazenskega zakonika in drugimi predpisi, na katere se ZP-1 smiselno sklicuje. Prav tako pa se s spremembami poskuša zagotoviti večja učinkovitost delovanja prekrškovnih organov (58. in 67. člen ZP-1) in večja strokovnost sojenja sodišč prve stopnje (Poročevalec Državnega zbora št. 127, 26).

S predmetno spremembo zakonodaje se je zopet poseglo v razmejitev med hitrim in rednim sodnim postopkom, in sicer je jasneje določena razmejitev, saj hitri postopek ni dovoljen za prekrške zoper varnost cestnega prometa, za katere je predpisana stranska sankcija kazenskih točk v številu, zaradi katerega se po zakonu storilcu izreče prenehanje veljavnosti voznškega dovoljenja.

Med drugim so dopolnjene tudi določbe glede odločitve prekrškovnega organa, da ne bo izdal odločbe o prekršku oziroma vložil obdolžilnega predloga, in sicer se tako odloči tudi v primeru, če ni dokazano, da je prekršek storil kršitelj.

ZP-1F je dopolnil 62.a člen in določil, da se v postopku o zahtevi za sodno varstvo med drugim tudi vselej po uradni dolžnosti preizkusi, ali je dejanje prekršek in ali je pregon zastaral. Navedena razloga pa sta tudi razlog za *beneficium cohaesionis*¹¹².

¹¹¹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o prekrških (ZP-1F, Uradni list RS, št. 108/2009).

¹¹² Institut "odločanje v korist kršitelja, ki ni vložil zahteve za sodno varstvo".

Poskrbljeno je tudi za obveščenost glede izterjave glob in ostalih stroškov postopka, saj morajo davčni organi o zaključku postopka izvršitve obvestiti prekrškovne organe oziroma sodišča, da le-ti lahko zaključijo svoj postopek.

5.2 STATISTIČNI PODATKI O PREKRŠKIH IN NJIHOVA ANALIZA

V nadaljevanju bodo navedeni naslednji podatki o prekrških:

- število izdanih plačilnih nalogov (PN),
- število izdanih odločb o prekršku (ODL),
- število podanih zahtev za sodno varstvo (ZSV).

Na tem mestu naj še pojasnim, da morajo prekrškovni organi na podlagi Pravilnika o obliki in vsebini vpisnikov in pomožnih knjig pri prekrškovnih organih¹¹³ voditi različne vpisnike (vpisnik za zadeve, v katerih je izdan plačilni nalog; vpisnik za zadeve, v katerih je izdana odločba o prekršku; vpisnik za zadeve, v katerih je bil podan obdolžilni predlog). Podatki so povzeti iz Letnih poročil Inšpektorata RS za okolje in prostor, in sicer za leta 2005, 2006, 2007 in 2008.

Tabela 5.1: Podatki o številu izdanih plačilnih nalogov in odločb o prekršku ter vloženih zahtev za sodno varstvo za leto 2005.

	LETO 2005
Število PN	682
Število ODL	384
Število ZSV	143

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2005 (2006, 9, 10, 32, 44, 53).

V letu 2005 so inšpektorji Inšpektorata RS za okolje in prostor izdali 682 plačilnih nalogov in 384 odločb o prekršku. Kršitelji so zoper izdane akte vložili 143 zahtev za sodno varstvo. Pri tem naj pojasnim, da v januarju zaradi tehničnih vzrokov ni bilo izdanih nobenih plačilnih nalogov oziroma odločb o prekršku.

¹¹³ Pravilnik o obliki in vsebini vpisnikov in pomožnih knjig pri prekrškovnih organih (Uradni list RS, št. 127/2006, 115/2008).

Tabela 5.2: Podatki o številu izdanih plačilnih nalogov in odločb o prekršku ter vloženih zahtev za sodno varstvo za leto 2006.

	LETO 2006
Število PN	658
Število ODL	352
Število ZSV	200

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2006 (2007, 9, 35, 48).

V letu 2006 je bilo izdanih 658 plačilnih nalogov in 352 odločb o prekršku, pri tem pa je bilo vloženih 200 zahtev za sodno varstvo.

Tabela 5.3: Podatki o številu izdanih plačilnih nalogov in odločb o prekršku ter vloženih zahtev za sodno varstvo za leto 2007.

	LETO 2007
Število PN	888
Število ODL	381
Število ZSV	169

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2007 (2008, 10, 34, 48, 57).

V letu 2007 je Inšpektorat RS za okolje in prostor kot prekrškovni organ zabeležil 888 izdanih plačilnih nalogov in 381 odločb o prekršku. Zoper predmetne akte je bilo podanih 169 zahtev za sodno varstvo.

Tabela 5.4: Podatki o številu izdanih plačilnih nalogov in odločb o prekršku ter vloženih zahtev za sodno varstvo za leto 2008.

	LETO 2008
Število PN	1128
Število ODL	481
Število ZSV	563

Vir: Poročilo o delu Inšpektorata Republike Slovenije za okolje in prostor za leto 2008 (2009, 10, 11, 23, 52, 57).

V letu 2008 so pooblašene uradne osebe Inšpektorata RS za okolje in prostor izdale 1128 plačilnih nalogov in 481 odločb o prekršku. Kršitelji so vložili kar 563 zahtev za sodno varstvo.

Iz zgoraj navedenih podatkov je razvidno, da iz leta v leto narašča število izdanih plačilnih nalogov; če primerjamo število izdanih plačilnih nalogov v letu 2005 s številom izdanih plačilnih nalogov v letu 2008, lahko opazimo povečanje za več kot 70 odstotkov. Prav tako se povečuje število izdanih odločb o prekršku, in sicer v obdobju 2005 do 2008 je število izdanih odločb o prekršku poraslo za cca. 25 odstotkov. Temu posledično pa je zaznati tudi večje število vloženih zahtev za sodno varstvo, saj so kršitelji v letu 2008 vložili skoraj štirikrat več zahtev za sodno varstvo kot pa v letu 2005.

Na podlagi napisanega lahko zaključimo, da se je v petih letih, odkar se uporablja ZP-1, prekrškovni postopek precej spremenil. Namreč, ZP-1 je doživel že šest sprememb in dopolnitev, ZP-1C, ZP-1D ter ZP-1E pa so najbolj posegle v delo pooblaščenih uradnih oseb prekrškovnih organov. Po besedah predlagateljev ZP-1 naj bi v hitrem postopku prekrškovni organi pretežno izdajali plačilne naloge, vendar pa se v praksi pokaže drugače. Predvsem področje dela okoljskih inšpektorjev je tako, da ni mogoče trditi, da se lahko prvenstveno izda plačilni nalog, saj je potrebno za ugotovitev pravnega dejanskega stanja pridobiti različna dejstva in dokaze, ki pa jih ni moč takoj osebno zaznati oziroma ugotoviti z uporabo ustreznih tehničnih sredstev in naprav. Pri tem lahko navedem podatek, da so v letu 2008 gradbeni inšpektorji izdali 161 odločb o prekršku, okoljski inšpektorji pa kar 241.

Spremembe zakonodaje pa prinašajo tudi vedno nove in nove tehnične zahteve in spremembe že obstoječe informacijske podpore. Namreč, Inšpektorat RS za okolje in prostor uporablja aplikacijo Pn/Odl vpisnik, ki deluje v okviru aplikacije Spis 4, katerega nam ponuja podjetje SRC d. o. o. Ta aplikacija pa se mora spreminjati in dopolnjevati v skladu s spremembami zakonodaje – tako s spremembami ZP-1 kot tudi s spremembami Pravilnika o obliki in vsebini vpisnikov in pomožnih knjig pri prekrškovnih organih. Vendar je potrebno za spremembe aplikacije najti ustrezno informacijsko rešitev, katere pa zahtevajo tudi finančna sredstva. Zaradi tega je nemogoče aplikacijo takoj prilagoditi novitetam, saj so finančna sredstva organov precej omejena (Inšpektorat RS za okolje in prostor na ta problem opozarja že leta, vendar neuspešno). Poleg tega spremembe zakonodaje pomenijo tudi spremembo obrazcev za plačilne naloge, ki so natisnjeni vnaprej, da se jih lahko izda na kraju storitve prekrška (inšpektorji nimajo prenosnih računalnikov, ki bi omogočali tudi tiskanje na terenu).

Oblica predpisov, ki določajo prekrške (predvsem na področju okoljske zakonodaje), povzročajo nejasnosti, posamezna prekrškovna določila pa so si celo v nasprotju oziroma so neusklajena. Te hitre spremembe, kljub obveščanju in skrbnosti pri delu, inšpektorjem povzročajo nemalo težav, saj se s tem večajo možnosti za napake v plačilnih nalogih in odločbah o prekršku, ker je težko slediti vsem zahtevam (npr. pisne napake, ko se pravilno ne navede predpisa, ali ko se ustrezno ne popravi pravnega pouka ipd.).

Drugače pa lahko opazimo, da spremembe nalagajo tudi vedno več dela prekrškovnim organom oziroma njihovim pooblaščenim uradnim osebam. Najprej se naj posvetim določbi, ki razmejuje hitre in redne prekrškovne postopke (52. člen ZP-1), ki je bila že večkrat spremenjena, z namenom razbremenitve sodišč s preprostejšimi (bagatelnimi) prekrški. Npr. med drugim po ZP-1 hitri postopek ni bil dovoljen, če je bilo potrebno odločiti o premoženjsko pravnem zahtevku in če je z dejanjem nastala telesna poškodba, kasneje je bila ta določba spremenjena tako, da hitri postopek ni dovoljen, če je z dejanjem nastala telesna poškodba drugi osebi. Vendar pa so vse te določbe črtane, torej se tudi v takšnih primerih vodi hitri postopek. Nadalje naj se posvetim plačilnemu nalogu – ta naj bi omogočal tisti "pravi" hitri postopek, vendar pa se je tudi iz tega instituta razvilo več novitet. ZP-1D je uvedel institut posebnega plačilnega naloga, zoper katerega pa ni

zahteve za sodno varstvo, ampak ugovor, o katerem odloči prekrškovni organ z odločbo. Mislim, da ni potrebno pojasnjevati, da se je s tem ustvarila zmeda, saj sedaj obstajata dva različna plačilna naloga, ki imata različne posledice. Med drugim je prišlo tudi do spremembe pri plačilnem nalogu; če le-tega ni mogoče vročiti takoj na kraju prekrška, mora vsebovati opis dejanskega stanja z navedbo dokazov – torej zopet dodatne zahteve. ZP-1 je v osnovi določil, da prekrškovni organ izreče najnižjo predpisano globo, če je le-ta določena v razponu; lahko pa se z zakonom predpiše za najhujše kršitve (med drugim tudi s področja varstva okolja¹¹⁴) višjo globo od tiste, ki je predvidena v 2. in 3. odstavku 17. člena ZP-1. In npr. Zakon o varstvu okolja določa, da se lahko osebi, ki je storila prekršek iz 161., 162., 162.a in 162.b člena, v hitrem postopku izreče globa v znesku, ki je višji od najnižje predpisane globe, če je globa predpisana v razponu, pri odločanju o višini globe pa je potrebno upoštevati težo prekrška in njegove posledice za okolje¹¹⁵. Torej je iz preproste "navedbe dejstev in dokazov ter izreka globe" prišlo do tega, da lahko tudi prekrškovni organi presojujejo, ali si kršitelj "zasluži" višjo globo. Nejasna so bila tudi določila glede možnosti oprave nalog v splošno korist v primeru izdaje plačilnega naloga, dokler ni ta problem rešilo Vrhovno sodišče RS¹¹⁶ in odločilo, da v postopku o prekršku, o katerem je odločeno s plačilnim nalogom, ni predvidena nadomestitev globe z opravo nalog v splošno korist ali v korist samoupravne lokalne skupnosti. Prav tako so bila nejasna določila o vročanju; namreč, pri "starih" mandatnih kaznih je bilo jasno, da so se pisanja vročala po pravilih ZKP, ZP-1 pa je določil, da se glede vročanja smiselno uporabljajo določila ZUP. Torej s 1. 1. 2005 se plačilni nalogi in odločbe o prekršku, ki jih izdajo prekrškovni organi, vročajo v skladu z ZUP, vendar pa je bilo mnenje sodišč, da morajo prekrškovni organi odločitve sodišč v zvezi z zahtevo za sodno varstvo vročati po pravilih ZKP. Poleg tega pa je treba pojasniti tudi, da je bila praksa sodišč neenotna, saj so sodišča odločitve v zvezi z zahtevo za sodno varstvo velikokrat vročala tudi sama, brez navedbe, kdaj je kršitelj sploh prejel pisanje. Naveden problem je uredil šele ZP-1E, ki je izrecno določil, da odločitve v zvezi z zahtevo za sodno varstvo vročajo prekrškovni organi¹¹⁷. ZP-1 je med drugim določil tudi, da se glede izločitve uradne osebe smiselno uporabljajo določila ZUP, pri tem pa se je zastavljalo vprašanje, katera pravna sredstva so dovoljena zoper tak sklep – pritožba ali zahteva za sodno varstvo? To vprašanje je rešil ZP-1E, ki je nedvoumno

¹¹⁴ 17. člen ZP-1.

¹¹⁵ 162.c člen ZVO-1B.

¹¹⁶ Sodba IV Ips 27/2008 z dne 15. 4. 2008.

¹¹⁷ 65.a člen ZP-1E.

določil, da o storitvi prekrška, o sankciji in o drugih vprašanih postopka o prekršku, prekrškovni organ oziroma sodišče odloči z odločbo, zoper katero so dopustna pravna sredstva, ki jih določa ZP-1¹¹⁸. V prvem letu odločanja o prekrških so se večkrat pojavili tudi primeri, ko je kršitelj podal zahtevo za sodno varstvo, hkrati pa plačal tudi polovico globe. Ker so bila določila ZP-1 o tem nejasna, sodne prakse pa tudi ni bilo, prekrškovni organi niso vedeli, kako ravnati v takšnem primeru. Predmetno vprašanje je uredila sprememba ZP-1C, ki je določila, da imajo možnost oziroma pravico plačila polovice globe le tisti kršitelji, ki ne zahtevajo sodnega varstva oziroma ne vložijo zahteve za sodno varstvo. Tu pa se morebiti pojavi vprašanje, ali navedena ureditev pomeni odpoved pravici do pravnega sredstva, pri čemer pa, kot sem že omenila, predlagatelj meni, da se s tem le zagotavlja plačilna disciplina; da pač kršitelj izkoristi pravno sredstvo, ko je le-to utemeljeno, da bo zase dosegel ugodno rešitev.

ZP-1 je bil zasnovan tako, da naj bi prekrškovni organi po prejemu zahteve za sodno varstvo najprej ugotovili, ali je dovoljena in pravočasna (če ne izpolnjuje teh pogojev, so jo s sklepom zavrgli), po potrebi so lahko dopolnili postopek in če je bila zahteva za sodno varstvo utemeljena, so odločbo o prekršku odpravili in ustavili postopek, lahko pa so odločbo o prekršku nadomestili z novo odločbo o prekršku in jo vročili vlagatelju. V primeru, da pa prekrškovni organ odločbe o prekršku ni odpravil ali nadomestil, jo je skupaj s spisi posredoval v reševanje pristojnemu sodišču. Vendar pa je sprememba ZP-1C, z namenom, da sodišča prejmejo v obravnavo le tiste zahteve za sodno varstvo, kjer dejansko stanje naj ne bi bilo več sporno, prekrškovnim organom naložila obveznost preizkusa odločbe o prekršku glede na navedbe v zahtevi za sodno varstvo. In v primeru, da po izvedenem dokaznem postopku prekrškovni organ ugotovi, da je zahteva za sodno varstvo utemeljena, se z novo odločbo nadomesti prejšnjo odločbo o prekršku. Tako morajo prekrškovni organi sodiščem posredovati "popolno" zahtevo za sodno varstvo, sicer jim bo spis vrnjen. Navedeno pomeni tudi, da je potrebno nepopolno zahtevo za sodno varstvo obravnavati kot nepopolno vlogo po ZUP in jo vlagatelju poslati v dopolnitev. Torej je predmetna sprememba prekrškovnim organom zopet prinesla več pristojnosti, s tem pa se pod vprašaj zopet postavi, ali je postopek prekrškovnega organa res še vedno "hitri postopek". Prekrškovne organe pa velikokrat zmoti tudi odločitev sodišča o sami zahtevi za sodno varstvo, namreč, sodišča v svojih odločbah znižajo globo, izrečeno z

¹¹⁸ 1. odstavek 46. člena ZP-1E.

odločbo prekrškovnega organa ali pa sankcijo celo spremenijo v opomin. Menim, da je takšno ravnanje sodišč včasih nerazumljivo; namreč, predpisi globe višajo, da bi le-te lahko dosegle svoj namen, sodišča pa s takšnim ravnanjem tudi spodkopavajo avtoriteto prekrškovnih organov. ZP-1C je tudi določil, da morajo sodišča zahteve za sodno varstvo obravnavati prednostno, vendar pa je v praksi že kar nekaj (celo odmevnih) zadev zastaralo. Dobrodošla je bila sprememba, ki jo je prinesel ZP-1E, ki je natančno določil, da potem ko sodišče odloči o zahtevi za sodno varstvo, prekrškovnemu organu pošlje izvornik odločitve sodišča z zadostnim številom overjenih prepisov. Namreč, prekrškovni organi so velikokrat prejeli le kopije oziroma prepise odločitev sodišč in včasih se niti ni vedelo, ali je bilo pisanje že sploh vročeno, le-to pa je bistvenega pomena, saj je prekrškovni organ dolžan za izvršitev globe in stroškov postopka.

Na tem mestu pa naj navedem še eno kočljivo tematiko; namreč, ZP-1 ima zelo skopa procesna določila o hitrem postopku in zato je v ugotovitvenem in dokaznem smislu precej odvisen od procesnih določil nadzornega (torej upravnega) postopka, pri tem pa je pomembno, kdaj se nadzorni – upravni – postopek prelevi v prekrškovnega, ki je kaznovalne narave. Namreč, v nadzornem postopku mora zavezanec sodelovati in v praksi se že v tem delu največkrat zberejo dokazi in dejstva, na podlagi katerih se prekrškovni organ odloči, da bo uvedel (tudi) prekrškovni postopek. To pomeni, da pooblaščenim uradnim osebam ni potrebno podvajati dokazov, vendar pa je tu tanka ločnica, saj se v kaznovalnih postopkih osumljenec ni dolžan spovedati zoper sebe ali svoje bližnje (drugače povedano, če je v nadzornem postopku dolžnost zavezanca, da sodeluje, v prekrškovnem postopku temu ni tako¹¹⁹). Namreč, odločba o prekršku se ne sme opirati na izjavo kršitelja, če ta ni bil poučen o pravicah iz 2. odstavka 55. člena ZP-1 ali če dani pouk ni vpisan v zapisnik ali v uradni zaznamek oziroma pisno obvestilo¹²⁰. Zato Perpar meni, da se za pomembnega izkaže trenutek v nadzornem postopku, ko se na podlagi zbranih dokazov in ugotovljenih dejstev osredotoči sum na domnevnega kršitelja, da je storil prekršek – s tem trenutkom mu namreč pripadajo tudi ustavna kaznovalno-pravna jamstva, vključno z domnevo nedolžnosti in pravico do privilegija zoper samoobtožbo (Perpar 2009, 128).

¹¹⁹ 2. odstavek 55. člena ZP-1.

¹²⁰ 5. odstavek 55. člena ZP-1.

Kot zadnje pa naj se posvetim še spremembi, ki jo je prinesel ZP-1E, ki je s 1. 1. 2009 namesto povprečnine uvedel sodno takso. Povprečnino je odmerilo sodišče oziroma prekrškovni organ kot nadomestilo za opravljeno delo organa v prekrškovnem postopku, določena je bila glede na trajanje in zamotanost postopka ter glede na gmotne razmere tistega, ki jo je dolžan plačati¹²¹. Zavezanca za plačilo in višino povprečnine se je praviloma določilo in odmerilo že z odločbo o prekršku. Pravilnik o stroških postopka o prekršku¹²² je določal, da se povprečnina v postopku o prekršku določi v znesku, ki ne sme biti manjši od vrednosti 500 točk in ne višji od vrednosti 6000 točk (vrednost točke je bila enaka vrednosti točke po Zakonu o sodnih taksah). Nova ureditev pa določa, da prekrškovni organ v hitrem postopku določi sodno takso ob smiselni uporabi 8. točke taksne tarife ZST-1¹²³, tako se v ostalem ZST-1 za prekrškovne organe ne uporablja (saj tudi ZST-1 določa, da se pred sodišči v Republiki Sloveniji plačujejo takse po določbah tega zakona in taksne tarife, ki je njegov sestavni del¹²⁴). Torej je prekrškovni organ pri odmeri sodne takse vezan na ZP-1, na Zakon o sodnih taksah (nadalje ZST-1) pa le v obsegu, kot ga določa 2. odstavek 3. člena Pravilnika o stroških postopka o prekršku. V skladu z 200. členom ZP-1 pa odmerjena sodna taksa, tako kot vsi ostali stroški postopka, v plačilo zapade šele po pravnomočnosti odločbe oziroma sklepa oziroma ko poteče rok, določen za plačilo. Ministrstvo za pravosodje je izdalo neobvezno pravno mnenje oziroma pojasnilo o postopku in odmeri sodnih taks v postopku o prekrških, kjer je zapisalo, da taksna obveznost nastane po pravnomočnosti odločbe o prekršku. Torej naj bi se v hitrem in rednem postopku o prekršku upoštevalo osnovno navodilo, da se sodna taksa odmeri šele potem, ko postane odločba oziroma sodba o prekršku pravnomočna, torej ne že v sami odločbi o prekršku. V odločbi o prekršku se naj bi samo navedlo, kdo je taksni zavezanec in da bo sodna taksa odmerjena po pravnomočnosti odločbe z nalogom za plačilo sodne takse. To naj bi bila tudi osnovna razlika med povprečnino in sodno takso. Zoper nalog za plačilo sodne takse pa ima zavezanec pravico vložiti ugovor iz razlogov, da je sodna taksa že plačana ali pa da je prekrškovni organ sodno takso napačno odmeril. O ugovoru naj bi odločal sam prekrškovni organ. Vendar pa menim, da se z navedenim ne moremo strinjati, saj že ZP-1 določa, da se o storitvi prekrška, o sankciji in o drugih vprašanih postopka o

¹²¹ 2. odstavek 143. člena ZP-1.

¹²² Pravilnik o stroških postopka o prekršku (Uradni list RS, št. 15/2004).

¹²³ 2. odstavek 3. člena Pravilnika o stroških postopka o prekršku (Uradni list RS, št. 89/2008).

¹²⁴ 1. člen ZST-1.

prekršku, odloči z odločbo, zoper katero so dopustna pravna sredstva iz ZP-1¹²⁵ – torej se tako odloči tudi o stroških postopka. Navedeno lahko povzamemo tudi iz 1. odstavka 145. člena ZP-1, saj določa, da se v sodbi oziroma odločbi o prekršku določi, kdo plača stroške in kolikšni so¹²⁶. V skladu s temi določili so torej tako prekrškovni organi kot tudi sodišča dolžna že v odločbi o prekršku navesti tudi višino stroškov postopka in rok, v katerem jih je potrebno plačati. Tako ZP-1 ne pozna "naloga za plačilo sodne takse" niti ne "ugovora", saj se, kot je bilo že pojasnjeno, o vseh vprašanjih odloči z odločbo o prekršku, dovoljena pa so le pravna sredstva, ki jih pozna ZP-1. Tudi Grileva meni, da ZST-1 na področju prekrškov dokaj neuspešno uvaja sodno takso, saj s povprečnino ni bilo težav in da bo nova ureditev v že tako predolg in prezapleten postopek vnesla še več zmede, težav in dilem, navedeno pa vsekakor ne bo prispevalo k hitremu in učinkovitemu postopanju in odločanju o prekrških (Gril 2009, VIII).

Menim, da so spremembe ZP-1 velikokrat pripomogle k jasnejšim in določnejšim rešitvam in tako ponudile odgovore na različna vprašanja in probleme, ki so se pojavili v praksi. Vendar pa so te spremembe naredile hitri postopek tudi kompleksnejši in daljši, z namenom razbremenitve sodišč pa so naložile več pristojnosti prekrškovnim organom.

¹²⁵ 1. odstavek 46. člena ZP-1.

¹²⁶ 2. odstavek 58. člena ZP-1 določa smiselno uporabo določb rednega postopka, med drugim tudi za stroške postopka.

6 ZAKLJUČEK

Osnovni namen predmetnega pisanja je bila opredelitev pojma nadzor ter predstavitev Inšpektorata RS za okolje in prostor kot nadzornega in prekrškovnega organa. Pri tem je bil med drugim opisan potek inšpekcijskega in prekrškovnega postopka, predstavljena je bila zgodovina inšpekcijskih in prekrškovnih organov, pojasnjena razpetost prekrškovnega postopka med upravno in kaznovalno sfero, na kratko pa so bile nanizane tudi pogloblitve značilnosti prekrškovnega postopka v drugih državah.

Vendar pa se bom v tem zaključnem delu najprej posvetila preverbi hipotez, in sicer prva izmed predpostavljene hipoteze je bila **"Hitrost sprememb prekrškovne zakonodaje povzroča neskladje in ne dosega zelenega namena"**. Iz opisanega je razvidno, da je bilo od leta 2005, odkar je ZP-1 v uporabi, sprejetih že kar šest sprememb in dopolnitev tega pogloblitve prekrškovnega predpisa; pri tem naj pripomnim, da je bilo v tem času že tudi mnogo sprememb prekrškovnih določil, ki jih vsebujejo področni zakoni in uredbe. Mislim, da je bil ZP-1 v osnovi res pisan z namenom hitrega in učinkovitega odločanja v prekrškovnih postopkih (večina hitrih prekrškovnih postopkov naj bi se končala z izdajo plačilnega naloga), vendar pa so spremembe predpisov ta namen izničile. Verjetno je bila sestava predpisa prenašljiva in nedorečena; ali je predpis ustrezen, največkrat pokaže šele sama uporaba predpisa – in na tem področju praksa znova in znova pokaže pomanjkljivosti, zaradi nenehnega spreminjanja pa tudi neskladja. Takšne predpise je težko uporabljati, sploh pa če so le-ti namenjeni inšpektorjem – uradnikom, ki so večinoma strokovnjaki na svojih tehničnih področjih in nimajo pravne izobrazbe. Svoje mnenje lahko podkrepim tudi z mnenjem Jenulla, ki je zapisal: "Prvotna zamisel o pretežno hitrem postopku pred prekrškovnim organom se je izrodila v nabor različnih načinov reševanja zadev z različnimi pravnimi položaji, pravicami strank, odločbami in njihovimi sestavnimi deli ter pravnimi sredstvi, da se v njih še strokovnjaki težko znajdejo." (Jenull 2008b, 3). Med drugim je zaslediti tudi mnenje, da so s spremembami predpisov o prekrških še največ pridobila okrajna sodišča, ker se obseg hitrega postopka vedno bolj širi, medtem ko se primeri, v katerih se vodi redni postopek, zmanjšujejo (Jenull v Jenull in Maček Guštin 2008, 25–26). Da v zadnjih letih živimo na področju kaznovalnega prava v obdobju negotovosti in šokov ter da je bila uveljavitev ZP-1 travmatična izkušnja, meni Fišer, nadalje pa: "Po eni strani je bila reforma neizogibna, toda po drugi strani tako slabo

pripravljena, na ravni zakonodaje in še bolj pri izvedbi, da je bila prava sramota za pravno državo." (Fišer 2009, 15). Tudi Grileva meni, da zakonodajalec na področju prekrškovnega prava nima jasno začrtanih ciljev oziroma je njegov edini cilj zmanjšanje pripada zadev na sodišča ter čim več dela preložiti na prekrškovne organe in to kljub temu, da le-ti niso ustrezno usposobljeni za tako zahtevne postopke (Gril 2008, VIII). Glede na navedeno lahko prvi hipotezi pritrdim.

Druga hipoteza se je glasila *"Eden izmed osnovnih namenov ZP-1 je bil razbremenitev sodišč, vendar praksa kaže drugače"*. Tako ZP-1 kot tudi vse njegove dopolnitve in spremembe so usmerjene k učinkovitejšemu in hitrejšemu odločanju o prekrških. Z namenom razbremenitve sodišč se kar naprej spreminja 52. člen ZP-1, ki določa, kdaj hitri postopek ni dovoljen. Vendar pa je morebitna razbremenjenost sodišč povzročila večjo obremenjenost prekrškovnih organov in njihovih pooblaščenih uradnih oseb. Pri tem naj pripomnimo tudi, da imajo inšpektorji manj suporta kot sodniki in da inšpektorji vodijo postopke v zvezi s prekrški "od začetka do konca" (torej od samega ugotovitvenega postopka do vročitve in izvršitve odločbe). V praksi opazimo, da tudi sodišča ne rešujejo ažurno zahtev za sodno varstvo, saj vseeno prihaja do zastaranja zadev. Vendar pa iz statističnih podatkov sodišč prve stopnje izhaja, da se je število nerešenih zadev zmanjšalo, zahteve za sodno varstvo pa predstavljajo eno tretjino dela okrajnih sodišč, prav tako pa se manjša obremenitev višjih sodišč (Jenull 2009, 1–3). Torej, glede na navedeno, ta hipoteza ni bila v celoti ovržena; namreč že ZP-1 je predvideval razbremenitev sodišč, vendar pa so k temu verjetno pripomogle (tudi) nadaljnje dopolnitve in spremembe ZP-1.

Naslednja hipoteza, ki sem jo zastavila, je bila *"Pravnomočna odločitev v inšpekcijskem postopku lahko ogrozi legitimnost pravnomočne odločitve o prekršku"*. V prekrškovnem postopku ima kršitelj v skladu ZP-1 zoper odločitev prekrškovnega organa možnost vložiti zahtevo za sodno varstvo, o kateri načeloma odloča sodišče. Zoper odločitev sodišča prve stopnje je predvidena pritožba na višje sodišče. Kot edino izredno pravno sredstvo pa ZP-1 ureja zahtevo za varstvo zakonitosti, ki se jo lahko vloži zoper vsako odločbo, izdano na drugi stopnji oziroma vsako pravnomočno odločbo, če je kršen zakon ali predpis, ki določa prekršek¹²⁷. O zahtevi za varstvo zakonitosti odloča Vrhovno

¹²⁷ 1. odstavek 169. člena ZP-1.

sodišče Republike Slovenije¹²⁸. Iz navedenih določil je tako sklepati, da je možna sprememba pravnomočne odločitve le iz razloga kršitve predpisa. Vendar pa lahko v praksi pride do situacije, ko se lahko naknadno odkrijejo oziroma pridobijo novi dokazi ali ugotovijo nova dejstva – navadno v inšpekcijskem postopku – in zatorej bi bilo morebiti smiselno v ZP-1 umestiti še eno izredno pravno sredstvo, npr. obnovo postopka. Tako bi lahko organ, ko ugotovi nova dejstva in odkrije nove dokaze, odpravil že izrečeno pravnomočno odločbo o prekršku in tako pravilno in zakonito ponovno odločil. Glede na napisano lahko pritrdim postavljeni hipotezi, saj ZP-1 ne pozna izrednega pravnega sredstva (npr. obnove postopka), s katerim bi se lahko saniralo pravnomočno odločbo o prekršku zaradi drugih razlogov, kot je kršitev predpisa. Namreč, veljavna ureditev lahko prinese nesmiselno oziroma nedopustno situacijo, ko je v inšpekcijskem postopku pravnomočna odločitev na podlagi izrednega pravnega sredstva odpravljena oziroma spremenjena, pravnomočno izrečena odločba o prekršku, ki se opira na nepravilno ali nepopolno ugotovljeno dejansko stanje, pa ostane v veljavi.

Zadnjo hipotezo pa je predstavljala naslednja trditev **"Prekrškovno pravo – razpeto med upravnim in kaznovalnim pravom"**. V delu so predstavljeni različni pogledi na razpetost prekrškovnega prava med upravnim in kaznovalnim pravom, vendar pa, če na kratko povzamemo, je v Sloveniji pri odločanju o prekrških na prvi stopnji zaslediti povratek nazaj na upravne organe. Če pregledamo urejenost prekrškov v drugih državah, pa vidimo, da je ureditev primerljiva, saj tudi drugod navadno odločajo na prvi stopnji upravni organi. Seveda pa je v takšnih primerih nujna predpostavka, da je zoper predmetne odločitve upravnih organov zagotovljeno sodno varstvo na sodišču. Prav tako pa so pri "upravnih" odločitvah o prekrških zagotovljena jamstva v skladu z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic. Menim, da je predmetna hipoteza potrjena, saj so upravni organi tisti, ki vodijo hitre prekrškovne postopke, prav tako pa je precej prekrškovnih določb vsebovano v podzakonskih predpisih – uredbah, ki jih izdaja izvršilna veja oblasti – vlada. Na drugi strani pa se kažejo tudi elementi kaznovalnega prava, saj morajo biti pri vodenju postopka in pri odločanju o prekrških spoštovane pogloblitve garancije, ki jih ima tudi storilec v kazenskem postopku (domneva nedolžnosti, načelo zakonitosti, pravica do sodnega varstva ipd.).

¹²⁸ 170. člen ZP-1.

Na tem mestu naj podam tudi skupno analizo dela Inšpektorata RS za okolje in prostor tako glede predstavljenih statističnih podatkov na inšpekcijskem in prekrškovnem področju kot tudi ocene delovanja Inšpektorata kot celote. Statistični podatki o inšpekcijskih dejanjih in ukrepih so pokazali upad števila opravljenih inšpekcijskih pregledov, prav tako pa tudi zmanjšanje števila izdanih odločb in opozoril. Na drugi strani pa statistični podatki o prekrških nakazujejo povečanje števila izdanih plačilnih nalogov in odločb o prekrških. Mislim, da je naveden pojav sprejemljiv in normalen, saj upad na inšpekcijskem področju kompenzira povečanje na prekrškovnem področju. Namreč, inšpektorji so pridobili nove pristojnosti in kljub temu, da je večino dejstev in dokazov ugotovljenih in odkritih že v inšpekcijskem postopku in se jih lahko uporabi tudi v postopku o prekršku, so s tem pridobili tudi dodatno delo. Izdaja plačilnih nalogov ali odločb o prekrških, poleg njihove pravilnosti in zakonitosti, terja tudi vročitev teh odločitev, postopke z morebitnimi zahtevami za sodno varstvo, nenazadnje pa tudi izvršitev aktov. Pri tem lahko dodamo še vodenje evidence o izdanih odločbah o prekrških, naraščanje števila prijav, pisanje raznih poročil in analiz; postopki, tako inšpekcijski kot tudi prekrškovni, pa so čedalje bolj zapleteni in zahtevni, med drugim tudi zato, ker si vedno več zavezancev oziroma kršiteljev poišče odvetnika. Tako lahko ugotovimo, da so inšpekcijski organi kadrovsko "podhranjeni", namenjeno pa jim je tudi premalo finančnih sredstev za dodatno izobraževanje. Zatorej bi bilo dobro, da bi Ministrstvo za javno upravo ali Inšpekcijski svet izvedel dodatna izobraževanja za inšpektorje (tako kot višja sodišča skrbijo za izobraževanje okrajnih sodnikov), morebiti uvedel enotno aplikacijo za vodenje evidenc o prekrških in da bi v zamisel o celostni podobi državnih organov vključili tudi npr. izgled prednatisnjenih plačilnih nalogov. Glede na navedeno menim, da je v organih smiselno organizirati oddelek oziroma službo, ki bi nudila strokovno pravno pomoč ne samo v konkretnih primerih, ampak bi ti javni uslužbenci lahko reševali postopke v zvezi z zahtevo za sodno varstvo. Tako bi bili inšpektorji razbremenjeni čedalje bolj zapletenih postopkov v zvezi z zahtevo za sodno varstvo, najbrž pa bi se s tem prispevalo tudi k hitrejšemu reševanju teh postopkov, nenazadnje pa bi se pripomoglo k poenotenju prekrškovne prakse v posameznem organu.

Kljub negativnemu mnenju v javnosti, menim, da glede na obilico predpisov in ob njihovih nenehnih spremembah ter glede na kadrovski in finančni primanjkljaj, Inšpektorat RS za okolje in prostor posluje dobro, v prihodnje pa upam, da bo še boljše.

7 LITERATURA

- Balažic, Irena. 2002. Novosti zakona o prekrških. *Podjetje in delo*. 7/2002/XXVIII, 6: 1463–1471. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Bele, Ivan, Hinko Jenull, Špela Maček Guštin in Boštjan Tratar. 2005. *Zakon o prekrških (ZP-1) s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Bolha, J. in Z. Pavlina. 1991. *Zakon o prekrških s komentarjem in sodno prakso*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Bostič, Alojz, Boris Filli in Milan Nussdorfer. 1981. *Zakonitost in oblike družbenega nadzora ter organiziranost in nastopanje organov za inšpekcijsko nadzorstvo. Organiziranost, vsebina in način dela organov za inšpekcijsko nadzorstvo, I. del*. Ljubljana: Center za samoupravno normativno dejavnost.
- Bostič, Alojz. 1986. *Družbeni nadzor in vloga inšpekcij v SFRJ*. Ljubljana: Časopisna založba Uradni list SRS.
- Bostič, Alojz, Matej Košir in Vekoslav Rajh. 1997. *Etika upravnega dela*. Ljubljana: Paco.
- Boujong, Karlheinz. 2000. *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*. München: Verlag C. H. Beck.
- Čas, Petra in Nuša Orel. 2007. Pristojnosti in postopek prekrškovnega organa po vloženi zahtevi za sodno varstvo. *Zbornik 2. dnevov prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2008. Ravnanje prekrškovnih organov in sodišč s spisi v postopku z zahtevo za sodno varstvo. *Pravna praksa*. 27/833, 11: IV–VIII. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Čepar, Drago. 2001. Ustavna spornost polovične kazni za prekrške. *Pravna praksa*. 41/485, 25: 27. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Češnovar, Marko. 2006. Vloga Ustavnega in Vrhovnega sodišča RS v postopku o prekrških in vloga sodne prakse. *Zbornik 1. dnevov prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Fišer, Zvonko. 2006. Zahteva za sodno varstvo. *Pravna praksa*. 25/761–762, 39–40: I–VIII. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2009. Postopek o prekršku – pet let pozneje. *Zbornik 4. dnevov prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.

- Golob, Renato. 1997. *Sistemi zaščite in varovanja oseb in premoženja*. Ljubljana: Tiskarna Povše.
- Gorkič, Primož. 2006. Smiselna uporaba pravil kazenskega procesnega prava v postopku o prekršku – v luči temeljnih postopkovnih načel. *Zbornik 1. dnevov prekrškovnega prava*. Ljubljana GV Založba d. o. o.
- --- 2007. Postopek o prekrških: »koliko« varstva človekovih pravic. *Zbornik 2. dnevov prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Grad, Franc, Igor Kaučič, Ciril Ribičič in Ivan Kristan. 1996. *Državna ureditev Slovenije*. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
- Grdešić Ivan. 1995. *Političko odlučivanje*. Zagreb: Alinea.
- --- 2006. *Osnove analize javnih politika.*, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Gril, Suzana. 2004a. Reorganizacija sodnikov za prekrške. *Pravna praksa*. 23/651–652, 25–26: 6–7. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2004b. Materialnopravne določbe ZP-1 (1. del). *Pravna praksa*. 23/656, 30: 4–7. Ljubljana, GV Založba d. o. o.
- --- 2004c. Procesnopravne določbe ZP-1. *Pravna praksa*. 23/665–666, 38–39: V–VIII. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2005a. Procesnopravne določbe ZP-1 (2.). *Pravna praksa*. 24/677, 5: 11–14. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2005b. Procesnopravne določbe ZP-1 (3.). *Pravna praksa*. 24/681, 9: 22–24. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2005c. Procesnopravne določbe ZP-1 (4) – dokazni postopek in sodba. *Pravna praksa*. 24/699, 27: 11–14. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2005d. Procesnopravne določbe ZP-1 (5) – stroški postopka in pravna sredstva. *Pravna praksa*. 24/720, 48: 9–13. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2008. (Ne)utemeljenost sprememb Zakona o prekrških. *Pravna praksa*. 27/841, 19: II–VIII. Ljubljana; GV Založba d. o. o.
- --- 2009. Sodne takse v postopku o prekršku. *Pravna praksa*. 28/874, 2: VI–VIII. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Horvat, Štefan. 2004. *Zakon o kazenskem postopku s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Jakulin, Vid. 2007. Dejansko stanje pri plačilnem nalogu. *Zbornik 2. dnevov prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.

- Jenull, Hinko. 2003. Reforma prekrškovnega prava. *Pravna praksa*. 24/724, 2: 3. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2006a. Prenagljeno spreminjanje zakona o prekrških – analiza predloga novele ZP-1C. *Pravna praksa*. 11/736, 5: 16. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2006b. ZP-1C, D, E ... in druge zakonske nadaljevanke. *Pravna praksa*. 25/736, 14: 3. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2006c. Zahteva za varstvo zakonitosti v postopku zaradi prekrška. *Pravna praksa*. 25/757, 35: I–VII. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2007. Prekrški – med elito in bagatelo. *Pravna praksa*. 26/791, 19: 3. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2008a. Peta novela zakona o prekrških (ZP-1E). *Pravna praksa*. 27/833, 11: II–IV. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2008b. Prekrški med omrežjem in kaosom. *Pravna praksa*. 27/841, 19: 3. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2009. Prekrškovna reforma – nova (ne)ravnovesja med pričakovanji in možnostmi. *Seminar s knjigo Zakon o prekrških s komentarjem*. 25. 3. 2009. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Jerovšek, Tone, Gorazd Trpin, Bojan Bugarič, Mitja Horvat, Erik Kerševan, Aleksij Mužina, Senko Pličanič, Rajko Pirnat in Mateja Jerovšek. 2004. *Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) s komentarjem*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- *Kazenski zakonik*. Uradni list RS, št. 55/2008, 66/2008 – popr., 39/2009, 55/2009.
- Kerševan, Erik. 2007. Kdaj plačilni nalog in kdaj odločba o prekršku. *Zbornik 2. dnevov prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Koman, Ana. 2004. *Materialnopravna ureditev prava prekrškov in postopek o prekršku, Učno gradivo za udeležence usposabljanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za javno upravo, Upravna akademija.
- Kovač, Polona. 2004. Smiselna uporaba ZUP v hitrem prekrškovnem postopku. *Pravna praksa*. 23/651–652, 25–26: 8–10. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Kušar, Janez. 2005. Nejasnosti v postopku o prekrških prekrškovnega organa. *Pravna praksa*. 24/688, 16:11–12. Ljubljana, GV Založba d. o. o.

- Maček Guštin, Špela in Hinko Jenull. 2008. *Zakon o prekrških (ZP-1)*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Manfreda, Igor. 2005. Novi zakon – nove napake? *Pravna praksa*. 24/691, 19: 8–9. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Melart, Tea. 2004. Izterjava denarne kazni za prekršek. *Pravna praksa*. 23/667, 40: 12–14. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2009. Meje represivnih pristojnosti prekrškovnih organov. *Zbornik 4. dnevov prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Orel, Nuša. 2006. *Zakon o prekrških s spremembami (ZP-1C) v vsakdanji praksi prekrškovnih organov in sodišč*. Ljubljana: Založniška hiša Infokus plus.
- --- 2007. Posebni primeri plačilnega naloga. *Pravna praksa*. 26/785–786, 13–14: 14–16. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2008. Oblike plačilnih nalogov, izdanih v postopku o prekršku. *Pravna praksa*. 27/846–847, 24–25: 21–24. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Pavlina, Zdenko. 1991. Razvoj organov za postopek o prekrških v republiki Sloveniji. *Pravna praksa*. 231: 15. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Perpar, Matej. 2009. Razmerje med nadzornimi in prekrškovnimi postopki. *Zbornik 4. dnevov prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Pirnat, Rajko, Bojan Bugarič, Tone Jerovšek, Erik Kerševan, Senko Pličanič, Štefka Korade Purg, Gorazd Trpin, Grega Virant in Sabina Kmetič. 2004. *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Podpečan, Mitja. 2006. Kaznovan s popustom. *Pravna praksa*. 25/770, 48: 17. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- *Pojasnilo o postopku in odmeri sodnih taks v postopkih o prekrških – neobvezno pravno mnenje*. Dostopno prek:
http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/pojasnilo_o_postopku_in_odmeri_sodnih_taks_v_postopkih_o_p....pdf (5. februar 2010).
- *Poročevalec Državnega zbora št. 6 z dne 19. 1. 2006*. Letnik XXXII, EVA 2005-2011-0048.
- *Poročevalec Državnega zbora št. 10 z dne 18. 1. 2008*. Letnik XXXIV, EVA 2007-2011-0111. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/index.php?id=374&o=300&unid=PUB|B093355DCDD44EA8C12573D300467084>. (9. februar 2010).

- *Poročevalec Državnega zbora št. 127 z dne 7. 10. 2009.* Letnik XXXV, EVA 2009-2011-0017. Dostopno prek:
<http://www.dz-rs.si/index.php?id=374&o=50&unid=PUB|41A04E0C2F137DA6C1257647003C883A>. (1. februar 2010).
- *Poročilo o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2003.* Št. 020-10/2003 z dne 20. 1. 2004. Dostopno prek:
http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_porocilo_2003.pdf. (15. januar 2010).
- *Poročilo o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2004.* Št. 020-21/2005 z dne 20. 1. 2005. Dostopno prek:
http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_porocilo_2004.pdf. (15. januar 2010).
- *Poročilo o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2005.* Št. 020-8/2006, januar 2006. Dostopno prek:
http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_porocilo_2005.pdf. (15. januar 2010).
- *Poročilo o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2006.* Št. 020-8/2007 januar 2007. Dostopno prek:
http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_porocilo_2006.pdf (15. januar 2010).
- *Poročilo o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2007.* Št. 020-10/2008 februar 2008. Dostopno prek:
http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_porocilo_2007.pdf (15. januar 2010).
- *Poročilo o delu Inšpektorata RS za okolje in prostor za leto 2008.* Št. 020-10/2009 januar 2009. Dostopno prek:
http://www.iop.gov.si/fileadmin/iop.gov.si/pageuploads/IRSOP_dokumenti/Porocila_IJZ/letno_porocilo_2008.pdf (15. januar 2010).
- *Poslovník Inšpekcijskega sveta. 16. 5. 2007.* Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/inspekcijski_svet/ (30. december 2009).
- *Pravilnik o obliki in vsebini vpisnikov in pomožnih knjig pri prekrškovnih organih.* Uradni list RS, št. 127/2006, 115/2008.
- *Pravilnik o stroških postopka o prekršku.* Uradni list RS, št. 15/2004.

- *Pravilnik o stroških postopka o prekršku*. Uradni list RS, št. 89/2008.
- Pruša, Maja. 2005. Plačilo globe in vložitev zahteve za sodno varstvo. *Pravna praksa*. 24/689–690, 17–18: 13–14. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- --- 2007. Zahteva za sodno varstvo. *Zbornik 2. dnevov prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Ragin, Charles C. 1994. *Constructing social research*. Thousand oaks, London, New Delhi: Pine Forge.
- Rakočević, Slobodan. 2009. Zapostavljene prioritete v naši državni upravi. *Pravna praksa*. 28/875–876, 3–4: 6–7. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 2002. Ljubljana: DZS d. d.
- *Sodba Vrhovnega sodišča RS*. Opr. št. IV Ips 27/2008. 15.4.2008.
- *Stanovanjski zakon*. Uradni list RS, 69/2003, 18/2004, 47/2006, 9/2007, 18/2007, 45/2008, 57/2008, 90/2009.
- Šelih, Alenka. 1997. Novi zamisli o ureditvi prekrškov na rob. *Pravna praksa*. 374: 13. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Šugman, Katja G. 2002. Ustavnopravni položaj sodnikov za prekrške. *Podjetje in delo* 7/2002/XXVIII, 6: 1308–1315. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Teršek, Andraž. 2006. Prekrškovno pravo in prekrškovna politika sta ogledalo pravne kulture in identitete. *Pravna praksa*. 25/757, 35: 21–22. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Tratar, Boštjan. 2000. *Zakon o prekrških z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Bonex založba.
- ---. 2002. Prekrški – kazensko ali upravno pravo? *Podjetje in delo*. 7/2002/XXVIII, 6: 1427–1435. Ljubljana.
- *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*. Uradni list RS, št. 58/2003, 81/2003, 109/2003, 43/2004, 58/2004, 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 9/2007, 101/2007, 33/2008, 66/2008.
- *Uredba o organih v sestavi ministrstev*. Uradni list RS, št. 58/2003, 45/2004, 86/2004, 138/2004, 52/2005, 82/2005, 17/2006, 76/2006, 132/2006, 41/2007, 64/2008, 63/2009.
- *Ustava Republike Slovenije*. Uradni list RS, št. 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.
- *Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*. Uradni list RS, št. 1–6/1991-I.

- Velkaverh, Aleš. 2007. Vročitev plačilnega naloga – ali so kršitelji dovolj varovani? *Pravna praksa*. 26/783, 11: 16–17. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Viltušnik, Rafael. 2007. Posebni plačilni nalog. *Zbornik 2. dnevov prekrškovnega prava*. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- Zagorc, Saša. 2005. Uklonilni zapor – slon v trgovini s porcelanom? *Pravna praksa*. 24/679, 7: 18–20. Ljubljana: GV Založba d. o. o.
- *Zakon o državni upravi*. Uradni list RS, št. 113/2005 – ZDU-1-UPB4, 126/2007.
- *Zakon o evidentiranju nepremičnin*. Uradni list RS, št. 47/2006, 65/2007.
- *Zakon o evidentiranju nepremičnin, državne meje in prostorskih enot*. Uradni list RS, št. 52/2000).
- *Zakon o geodetski dejavnosti*. Uradni list RS, št. 8/2000, 1/2001, 44/2003, 100/2003, 47/2006, 45/2008.
- *Zakon o graditvi objektov*. Uradni list RS, št. 102/2004 – ZGO-1-UPB-1, 14/2005 – popr., 92/2005, 93/2005, 111/2005, 120/2006, 126/2007, 57/2009, 108/2009.
- *Zakon o inšpekciji dela*. Uradni list RS, št. 38/1994, 32/1997, 36/2000.
- *Zakon o inšpekcijskem nadzoru*. Uradni list RS, št. 43/2007 – ZIN-UPB1.
- *Zakon o kazenskem postopku*. Uradni list RS, št. 32/2007 – ZKP-UPB4, 102/2007, 21/2008, 23/2008, 65/2008, 68/2008.
- *Zakon o odgovornosti pravnih oseb za kazniva dejanja*. Uradni list RS, št. 98/2004 – ZOPOKD – UPB1, 65/2008.
- *Zakon o ohranjanju narave*. Uradni list RS, št. 96/2004 – ZON-UPB2, 61/2006, 63/2007, 117/2007, 32/2008.
- *Zakon o prekrških*. Uradni list SRS, št. 25/1983, 36/1983 – popr., 42/2005, 2/1986 – popr., 47/1987, 5/1990, Uradni list RS, 10/1991, 13/1993, 66/1993, 39/1996, 45/1996 – popr., 61/1996, 35/1997, 45/1997, 73/1997, 87/1997, 73/1998, 31/1999, 31/2000, 33/2000, 24/2001, 60/2002, 7/2003, 92/2003.
- *Zakon o prekrških*. Uradni list RS, št. 3/2007 – ZP-1-UPB4, 29/2007, 58/2007, 16/2008, 17/2008, 21/2008, 108/2009.
- *Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin*. Uradni list RS, št. 29/1995.
- *Zakon o ravnanju z gensko spremenjenimi organizmi*. Uradni list RS, št. 67/2002, 73/2004, 23/2005)
- *Zakon o sodnih taksah*. Uradni list št. 20/2004 – ZST-UPB1, 37/2008.

- *Zakon o splošnem upravnem postopku*. Uradni list RS, št. 24/2006 – ZUP-UPB2, 105/2006, 126/2007, 65/2008.
- *Zakon o tržni inšpekciji*. Uradni list RS, št. 20/1997.
- *Zakon o upravi*. Uradni list RS, št. 67/1994, 20/1995, 29/1995, 80/1999, 52/2002, 56/2002.
- *Zakon o urejanju prostora*. Uradni list RS, št. 110/2002, 8/2003 – popr., 58/2003, 33/2007, 108/2009.
- *Zakon o ustavitvi določenih postopkov o prekrških in odpustitvi izvršitve določenih kazni zapora*. Uradni list RS, št. 35/2005.
- *Zakon o varstvu kupcev stanovanj in enostanovanjskih stavb*. Uradni list RS, št. 18/2004.
- *Zakon o varstvu okolja*. Uradni list RS, št. 39/2006 – ZVO-1-UPB1, 49/2006, 66/2006, 112/2006, 33/2007, 57/2008, 70/2008, 108/2009.
- *Zakon o vodah*. Uradni list RS, št. 67/2002, 110/2002, 2/2004, 41/2004, 57/2008.